UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER — FACULTÉ DE DROIT

DES ABUS COMMIS

AU NOM DE

L'HYGIÈNE PUBLIQUE

CONTRE

LES DROITS ET LES LIBERTÉS DES INDIVIDUS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PAR

André **DONADIEU DE LAVIT**

MONTPELLIER
IMPRIMERIE FIRMIN, MONTANE ET SICARDI
Rue Ferdinand-Fabre et quai du Verdanson
—
1909

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER — FACULTÉ DE DROIT

DES ABUS COMMIS

AU NOM DE

L'HYGIÈNE PUBLIQUE

CONTRE

LES DROITS ET LES LIBERTÉS DES INDIVIDUS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PAR

André DONADIEU DE LAVIT

ACAD.
LAGOBAT
BIBL.

MONTPELLIER
IMPRIMERIE FIRMIN, MONTANE ET SICARDI
Rue Ferdinand-Fabre et quai du Verdanson

1909

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER

FACULTÉ DE DROIT

MM. Vigié, Doyen, professeur de Droit civil, chargé du cours d'Enregistrement.

Brémond, Assesseur, professeur de Droit administratif.

Laborde, professeur de Droit criminel, chargé du cours de Législation et Economie industrielles.

Charmont, professeur de Droit civil.

Chausse, professeur de Droit romain.

Valéry, professeur de Droit commercial, chargé du cours de Droit international privé.

Margat, professeur de Droit civil.

Perreau, professeur de Procédure civile.

Moye, professeur de Droit international public.

Rist, professeur d'Economie politique.

Barthélemy, agrégé, chargé du cours de Droit constitutionnel

Giffard, agrégé, chargé du cours d'Histoire générale du Droit.

Morin, agrégé, chargé du cours de Droit Civil approfondi.

Bridrey, agrégé, chargé du cours de Droit romain.

Nogaro, agrégé, chargé du cours d'Économie politique.

Glaize, professeur honoraire.

Rochette, secrétaire.

MEMBRES DU JURY :

MM. Moye, *président.*
Perreau,
Barthélemy, } *assesseurs.*

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

DES ABUS COMMIS

AU NOM DE

L'HYGIÈNE PUBLIQUE

CONTRE

LES DROITS ET LES LIBERTÉS DES INDIVIDUS

INTRODUCTION

Cette étude n'a pas pour but de jeter le discrédit sur l'hygiène publique ou sur ses adeptes.

Nous ne dénions pas à l'Etat le droit d'intervenir pour empêcher un individu, quels que soient ses droits ou ses intérêts, de constituer dans sa personne ou son logement un foyer d'infection pour ses semblables, pas plus que nous ne mettons en doute la mission générale de salubrité dont sont naturellement investies les municipalités au point de vue de la propreté de la voirie.

C'est ainsi encore que dans le domaine des lieux publics, on peut admettre une intervention plus considérable de l'Etat, pour ce motif que les individus n'y séjournant pas, et ces lieux publics n'étant en somme la propriété de personne, tout en

étant affectés à l'usage de tous : rues, écoles, casernes, prisons, hospices, et, par extension, cafés, hôtels garnis, etc. ; ici, des mesures de salubrité générale s'imposent à l'Etat, qui doit veiller tout spécialement à ce que les grandes agglomérations de personnes qui se forment dans ces endroits ne constituent pas promptement des foyers permanents d'infection.

Aussi, dans les écoles, sommes-nous partisan d'une inspection médicale sévèrement organisée, tant à cause de l'insouciance des enfants, que de leur grande aptitude à la contamination. Cependant, il ne faudrait pas que, même dans le domaine des lieux publics et de la voirie, l'hygiéne publique détruisit les libertés de chacun sans aucun profit pour la santé de tous. C'est ainsi que M. Poubelle, alors préfet de la Seine, avait, dans l'art. 3 d'un arrêté du 24 novembre 1883, prescrit les dimensions, poids, forme, position des anses, etc... des récipients destinés à l'enlèvement des ordures ménagères. Sur la requête du sieur Languellier, le Conseil d'Etat affirma, à tort selon nous, la légalité de l'arrêté, « considérant que la salubrité des récipients et leur prompt déversement dans les tombereaux chargés de l'enlèvement justifiait l'article 3 ». Le commissaire du gouvernement, M. Gonel, était, au contraire, d'avis que les détails indiqués ne correspondaient pas à un intérêt de salubrité.

« Pour être légal, disait-il avec raison, l'article 3 aurait dû être remplacé par un autre, disposant seulement que les récipients, quelle que fût leur

forme, fussent facilement maniables par les desservants des tombereaux d'enlèvement, et tenus en état convenable de propreté. »

En somme, comme le dit M. Moye (1), quand les municipalités croient devoir prendre divers arrêtés pour assurer la propreté des rues et l'enlèvement des ordures ménagères, elles ne font que défendre la population saine contre l'incurie de quelques-uns ; car beaucoup de personnes sont disposées à considérer la voie publique comme le réceptacle naturel des ordures ménagères, et elles vont y jeter les détritus de toutes sortes. »

Mais nous aurons à nous demander en vertu de quels principes, l'Etat, « franchissant le mur de la vie privée », interviendrait pour imposer ici tel cube d'air par pièce habitable, ou un nombre de cabinets d'aisance par pièces, ou tel enduit, ou couleur pour les revêtements, là, limiter la durée du travail de l'ouvrier, et, enfin, prendre une foule de mesures qui bouleversent absolument l'économie de la propriété bâtie, les habitudes de chacun, les droits et les libertés de tous, et cela, au nom des prescriptions qu'on ne connaissait pas hier et qu'on ignorera peut-être demain.

Il existe, dit-on, une hygiène publique, devant qui le droit et le législateur doivent s'incliner en lui empruntant leurs principes directeurs. Après l'ère

---

(1) Commentaire du règlement sanitaire de la ville de Montpellier.

des prêtres, des agriculteurs, des soldats, des industriels, viendrait l'ère médicale.

Le concept de la santé sociale est devenu une nouvelle idole aux yeux des hygiénistes.

« Il faut nous défier, nous dit M. Paul Leroy-Beaulieu, en sociologie des entités, comme en législation des spécialistes ; la législation est artificielle quand elle est l'image des nécessités de l'abstraction et non de la réalité. Le Corps médical a essayé, lui aussi, de se rendre omnipotent comme l'interprète autorisé de l'hygiène publique, et de diriger les relations sociales, grâce aux prescriptions de la médecine légale. »

Ce duel entre les juristes et les médecins se poursuit aussi sur le terrain de la criminologie, où les seconds, tendant à voir dans les délinquants des hommes anormaux dont les actes sont excusables puisque leur responsabilité est nulle, dénient, par suite, aux juristes le droit de punir et à la société le droit de se défendre.

Nous aurons à marquer les étapes de cette lutte entreprise entre les hygiénistes et les juristes dans l'examen successif des diverses libertés qui forment le plus bel apanage de la personnalité humaine, et qu'une réglementation de jour en jour plus vexatoire essaye de détruire, malgré les résistances d'une jurisprudence très sage et mieux informée, croyons-nous, des réels besoins de la santé publique.

PREMIÈRE PARTIE

CHAPITRE PREMIER

DES DROITS QUE LES HYGIÉNISTES ESSAYENT DE S'ARROGER AU NOM DU PRÉTENDU FLÉAU DE LA DÉPOPULATION

En général, pour légitimer l'intervention de l'Etat en matière d'hygiène publique, les hygiénistes se servent de la dépopulation de la France comme d'un épouvantail, pour montrer la nécessité qui s'impose à l'Etat d'avoir une population robuste et nombreuse. On ne manque pas de citer en tête de tout plaidoyer en faveur de l'hygiène, les célèbres paroles de Disraëli :

« La santé publique est le fondement où reposent le bonheur du peuple et la puissance de l'Etat. Ayez le plus beau des royaumes, donnez-lui des citoyens intelligents et laborieux, des manufactures prospères, une agriculture productive, que les arts y fleurissent, que les architectes y couvrent le sol de temples et de palais ; pour défendre tous ces biens ayez encore la force, des armes de précision, des flottes de torpilleurs ; si la population reste stationnaire, si chaque année elle diminue en stature et en vigueur, la nation devra pé-

rir. Et c'est pourquoi, j'estime que le souci de la santé publique est le premier devoir d'un homme d'Etat. »

On fait appel aux statistiques.

La France de 1821 à 1831 s'est accrue d'environ 2 millions
— de 1831 à 1841 de 1.670.000.
— de 1841 à 1851 de 1.553.000.
— de 1851 à 1861 de 934.000.
— de 1861 à 1871 de 1 033 000.
— de 1871 à 1881 de 1.700.000.
— de 1881 à 1891 de 670.000.
— de 1891 à 1901 de 250 000.

Les décès l'emportent même sur les naissances, en 1895 de 17.813 et en 1900 de 25.988. Exceptionnellement, l'année 1908 accuse, au contraire, un excédent de naissances.

Voici, pour les principaux pays, l'augmentation de population de 1891 à 1901, pour 10.000 habitants :

En Hollande de .	141,5	En Norvège de. .	140,5
En Allemagne de.	138,6	En Angleterre de.	116,7
En Suède de . . .	108	En Italie de. . . .	107,6
En Autriche de. .	103	En Belgique de .	97,6

et en France 6,5

Cependant, la mortalité en France va en diminuant, puisque de 22 décès pour 1.000 habitants, en 1872, elle est tombée, en 1903, à 19 p. 1000, mais pendant la même période la natalité avait un écart encore plus accentué : de 27 p. 1.000 elle descendait à 22 p. 1.000. Et alors, les hygiénistes déduisent

de ces statistiques que, seule, l'intervention de l'Etat peut nous sauver.

« L'intervention du législateur, disait M. Langlet dans un rapport à la Chambre, est sollicitée par les grands intérêts nationaux qui sont en jeu en cette matière. Quelque partisan que l'on soit de la liberté individuelle, si fort que l'on prise l'autonomie communale, on reconnaît de tous côtés qu'il y a à un moment des circonstances dans lesquelles la société doit intervenir pour sauvegarder l'intérêt commun, et du moment où l'Etat intervient, il fait dans une certaine mesure obstacle à la liberté des individus, à leur droit de propriété, à l'indépendance des communes lorsque l'usage de cette liberté a pour effet de nuire à celle des autres individus ou des autres communes. Ce principe, universellement admis en matière de défense nationale, n'est pas plus contestable au point de vue de l'hygiène publique qui doit, à l'intérieur, nous armer et nous défendre contre toutes les causes de destruction prématurée. »

Pour nous, la dépopulation d'un pays n'est pas un argument suffisant pour légitimer la main-mise des hygiénistes sur un pays. « Il n'est pas de mesures extravagantes : impôt sur les célibataires, primes aux pères de familles nombreuses, etc., qu'on ne propose pour remédier à ce que beaucoup considèrent comme un désastre, et ce que certains, étant donnée la situation de notre pays, considèrent comme un bienfait et en tout cas comme une nécessité résultant de causes en regard desquelles

toutes les mesures proposées ont un caractère de puérilité et d'inefficacité évident. »

Les statisticiens semblent croire que la population d'un pays peut être fixée par les fantaisies d'un législateur. D'ailleurs, le seul inconvénient que l'on voit à cet état stationnaire, c'est la diminution des conscrits. Il faudrait savoir si la pensée de Disraëli est vraie et si la supériorité d'un peuple comme l'Allemagne se mesure à celle de ses canons ou à celle de son industrie et de son commerce. Si les peuples les plus nombreux doivent absorber et détruire les moins nombreux, si seule la population allemande nous menaçait, les 130 millions de Russes ne constitueraient pas un danger moins grand pour les Allemands. Et peut-être, faudrait-il méditer à ce sujet la pensée du docteur Le Bon : « Il est fort probable qu'à l'époque où les Allemands pourront réunir des multitudes capables d'envahir un peuple dont l'histoire ne permet pas de méconnaître les aptitudes guerrières, l'Europe sera revenue de cette illusion que la puissance des armées se mesure à leur effectif. L'expérience aura prouvé, conformément aux judicieuses prévisions du général allemand Von der Golz, que ces hordes de soldats demi-disciplinés, sans éducation militaire réelle, sans résistance possible, dont se composent les armées actuelles, seront vite détruites par une petite armée de soldats professionnels aguerris, comme jadis les millions d'hommes de Xerxès et de Darius furent anéantis par

une poignée de Grecs disciplinés, rompus à tous les exercices et à toutes les fatigues. »

La diminution progressive de notre population doit être attribuée à l'accroissement de l'esprit de prévoyance engendré par l'épargne. C'est là une constatation à faire, ceux-là seuls qui possèdent songent à limiter intentionnellement le nombre de leurs descendants. Les hygiénistes se heurtent encore à l'évolution de l'industrie qui, par le perfectionnement des machines, réduit le nombre de bras utilisables. Il faut encore signaler l'absence d'esprit colonisateur, qui restreint l'étendue de nos débouchés au dehors et nous laisserait surchargés au dedans par un excédent de population. D'ailleurs, en Australie et aux Etats-Unis, deux pays exceptionnellement prospères, on constate un abaissement analogue de la natalité. Dans le premier, la natalité est tombée de 40 pour 1.000 il y a vingt ans à 30 aujourd'hui. Aux Etats-Unis, la natalité générale qui y est de 26 pour 1.000 dépasse à peine celle de la France. En Allemagne, de 42 p. 1.000, en 1875, elle est tombée à 36 p. 1.000 20 ans plus tard. En Angleterre, pendant la même période, elle est tombée de 36 à 29, alors qu'en France elle n'est tombée que de 25 à 22 p. 1.000. Les deux peuples perdent donc graduellement leur avance sur nous, et il est bien probable qu'ils finiront par la perdre tout à fait. Quand bien même cette avance les peuples voisins ne la perdraient pas, il ne faut pas se méprendre sur le rôle que joue le nombre dans la supériorité des peuples. L'histoire des Egyptiens, des Grecs et des Romains le prouve, et celle des

temps modernes n'est pas moins instructive à cet égard.

Une armée de 65.000 hommes suffit, en effet, aux Anglais à maintenir sous leur joug 250 millions d'Hindous ; de même la Hollande pour son empire asiatique. Donc, contre Disraëli et contre les hygiénistes, nous pouvons affirmer que les trois sources réelles de la puissance d'un pays sont l'agriculture, l'industrie et le commerce, et non pas les armées. En somme, quelle plus effroyable calamité pouvons-nous craindre (1) ? Ce serait que notre population vint à doubler, les conditions économiques actuelles du monde, les dispositions psychologiques et les besoins des Français restant les même. Ce serait, à bref délai, la révolution, la misère, la guerre et l'invasion. Inconvénients que n'ont pas à craindre les pays qui possèdent des colonies où se déverse l'excédent de la population, alors que chez nous l'émigration est absolument antipathique. C'est l'émigration seule qui permet à un peuple d'accroître notablement le chiffre de sa population. Voilà pourquoi la France dépense bien à tort la force vive de ses jeunes gens au Tonkin, à Madagascar, au Dahomey où n'émigrent que des fonctionnaires d'un entretien coûteux, alors surtout qu'elle possède à ses portes l'Algérie et la Tunisie sans réussir à les peupler. Ces contrées n'ont, en effet, que 25 habitants par mille carré, dont une faible proportion seulement sont Français.

---

(1) G. Le Bon — Psychologie du Socialisme.

En somme, il y a un rapport étroit entre la population d'un pays et ses moyens de subsistance, et quand l'équilibre est rompu, la famine, la guerre et les épidémies de toutes sortes fondent sur le peuple devenu trop nombreux et déterminent une mortalité qui rétablit promptement l'équilibre. Quand l'empire des Indes et ses 250 millions d'habitants eut été pacifié, la population augmenta de 33 millions de 1881 à 1891 et ne fut plus en rapport avec les moyens de subsistance. Faute de guerres la population se réduit par des famines périodiques qui font mourir de faim plusieurs millions d'hommes par an et par des épidémies presque aussi désastreuses. Les Anglais, qui ne peuvent rien contre les lois naturelles, assistent avec philosophie à ces hécacombes dont chacune détruit autant d'hommes que toutes les guerres réunies de Napoléon. Comme il s'agit d'Orientaux, l'Europe reste indifférente, et M. Le Bon disait, en 1898, d'une façon prophétique : « L'Italie servira bientôt aussi d'exemple. » On peut dire contre les statisticiens et les hygiénistes que, dans l'avenir, le sort le plus heureux est réservé aux pays les moins peuplés, c'est-à-dire à ceux dont la population ne dépasse pas le chiffre d'hommes que peut nourrir le fond de subsistances produit par la contrée elle-même. En effet, les pays surpeuplés doivent acheter en Orient leur énorme déficit alimentaire annuel qu'ils paient avec des marchandises fabriquées pour les Orientaux ; mais ceux-ci arrivent à produire ces dernières bien moins cher, donc le

commerce extérieur tend à se restreindre. Les peuples qui ne vivent que de leur commerce ou de leur industrie, sont les plus menacés. Au lieu que les pays agricoles comme la France produisant assez et pouvant se passer du commerce extérieur, seront dans une situation infiniment meilleure et souffriront beaucoup moins de la crise qui menace de plus en plus l'Europe.

Les hygiénistes accordent une trop grande importance au logement sur la mortalité. Evidemment, il faut tenir compte des conditions déplorables du logement ouvrier dans les grandes villes, et dont les extraits suivants donneront un léger aperçu. Ces quelques pages des dossiers du dispensaire anti-tuberculeux du docteur Boureille (boulevard Garibaldi, numéro 61, à Paris), montrent en termes navrants que depuis les enquêtes de Villermé, vieilles d'un demi-siècle, la situation n'a guère changé. Elles méritent d'être citées, tant à cause de l'étendue et de l'horreur du mal qu'elles nous révèlent, que pour discuter ensuite si les hygiénistes en ont bien découvert la cause et le remède.

« Dossier n° 701 ; XV^e^ arrondissement Necker, passage Cépré (1). — Logement de trois pièces, dont une seule habitable et une cuisine au rez-de-chaussée. Le logement est exposé au nord d'un

(1) Beaufreton. — Le logement populaire à Paris. Supplément au Musée social de Novembre 1908.

côté, au midi de l'autre ; mais les fenêtres n'existent qu'au nord. Le côté exposé au soleil ne possède que deux carreaux qu'on ne peut pas ouvrir. Une chambre manque totalement de fenêtres et est inhabitable. Les lits sont éloignés des murs, tellement l'humidité est considérable. W. C. dans la cour, sans tout-à-l'égout. Il y a six personnes, dont quatre enfants dans une pièce de 48 mètres cubes. Pas d'eau. Les habitants du passage ramassent l'eau des bouches d'arrosage de la ville pour les services domestiques. Loyer, 320 francs.

» Dossier n° 758 ; XV^e^ arrondissement, rue Falguière. — Logement de deux pièces et une cuisine au rez-de-chaussée : 6 personnes couchent dans un lit, les uns aux pieds, les autres à la tête (4 enfants en bas âge et les parents). La mère se couche seulement le matin, quand son mari est levé. Jamais de soleil. Humidité. Pièce de 29 mètres cubes pour 6 personnes. Eau et W.-C. dans la cour. Pas de tout-à-l'égout. Loyer, 220 francs.

» Dossier n° 664 ; XIV^e^ arrondissement. Plaisance, rue de Vanves. — Logement de deux pièces sans cuisine, au rez-de-chaussée, dans une impasse de 2 m. 50 de largeur. La maison où se trouve le logement est, comme toutes celles de son côté, composée d'un simple rez-de-chaussée. Le côté opposé est composé de maisons de cinq étages qui, distantes des précédentes de 2 m. 50, leur retirent totalement l'air et la lumière. Les eaux ménagères, les ordures jetées par les habitants dans ce passage, y répandent une odeur insupportable.

Les logements sont tous d'une saleté repoussante. Les maisons à cinq étages du passage, bien aérées dans les étages supérieurs, ne prennent pas les ménages avec enfants, qui sont forcés de louer au rez-de-chaussée. Cinq personnes habitent les deux pièces de ce logement. Loyer, 200 francs.

» Dossier n° 721 ; III^e arrondissement, Enfants-Rouges, rue Charlot. — Logement de deux pièces, dont une sert d'atelier, au rez-de-chaussée. Pas de cuisine. Trois habitants dans la pièce du fond de 28 mètres cubes, jamais aérée, ni ensoleillée. Une personne couche dans l'atelier du devant où règne une odeur abominable. La pièce au fond n'a pas de fenêtre. L'air n'entre que par la porte d'entrée sur la rue. Loyer, 400 francs.

» Dossier n° 677 ; XV^e arrondissement, Maison Blanche, rue des Cinq-Diamants. — Logement d'une pièce et d'une cuisine au 2^e étage, d'une insalubrité inouïe. Tous les logements voisins sont dans un état de saleté indescriptible. Il existe une fenêtre, mais sans carreaux ; une jupe tenue par des bâtons en bouche l'ouverture. Quatre personnes couchent dans le même lit, les unes au pied, les autres à la tête. Il règne en tout temps une odeur abominable dans cet immeuble et les voisins. De nombreux cas de tuberculose ont été notés dans cette rue. Loyer, 196 francs.

» Dossier n° 806 ; XV^e arrondissement, passage Duguesclin. — Logement d'une pièce sans cuisine, au premier étage. Surpeuplé à l'extrême : cinq personnes couchent dans le même lit, trois dans un

autre, et un enfant sur un matelas, dans une pièce cubant 36 mètres cubes, ce qui fait 4 mc 50 d'air par habitant. Il n'y a ni eau, ni tout-à-l'égout. Les W.-C. sont dans la cour. Saleté repoussante. Loyer, 200 francs. »

Il semble, au premier abord, que cette description constitue un argument décisif en faveur des hygiénistes. Mais pour peu que l'on étudie les causes de cette insalubrité, on s'aperçoit que l'on se trouve en face du grand problème de la misère, contre lequel les règlements des hygiénistes ne peuvent être qu'impuissants.

Consultons, en effet, les salaires moyens des familles qui habitent ces taudis ; voici les chiffres fournis par la Société du Logement ouvrier à Paris, pour le XIV[e] arrondissement. Les familles où le père est disparu ont un salaire moyen de 2 fr. 60 par jour et par famille : divisé par le nombre des membres d'une même famille, ce chiffre donne 0 fr. 60 par jour et par membre. Enfin, le loyer défalqué, il ne reste plus que 0 fr. 50 pour la nourriture et l'entretien de chacun. Nous trouvons même des veuves qui n'ont, comme moyenne de salaire que 0 fr. 25 ou 0 fr. 35 par jour et par personne, tant pour l'entretien quotidien que pour le loyer. Dans les familles nombreuses, où le père est vivant et travaille, le salaire moyen est de 5 fr. 25 par famille, soit 0 fr. 70 par personne : le loyer retranché, il ne reste que 0 fr. 57. A ce prix, l'être humain a juste de quoi ne pas mourir de faim, et la tentation est bien forte de mettre sur

le pain ou dans l'assiette la part destinée au paiement du terme ; et encore, on n'a pas fait entrer en ligne de compte le chômage et les maladies. Il résulte donc de ceci que l'ouvrier ne peut pas prélever sur son budget une part plus forte pour se payer un logement plus sain, plus spacieux et mieux aéré. L'hygiéniste, d'autre part, ne peut pas, sans diminuer l'alimentation de l'ouvrier dont la nécessité prime celle du logement, imposer aux immeubles des charges trop lourdes, qui se traduiraient inévitablement par une hausse de loyer. Nous prétendons que dans la lutte contre les maladies transmissibles, l'hygiéniste accordant une importance exagérée au logement et toujours au détriment de l'alimentation, va contre les données de la science ; nous citerons cette parole de Duclaux à l'appui de notre thèse :

« La résistance aux contagions, dit-il dans son livre classique *Le microbe et la maladie,* dépend principalement de l'état idiosyncrasique des cellules organiques au moment de l'attaque. Et pour que celles-ci soient capables de résister victorieusement surtout aux maladies contagieuses à incubation lente, telles que la tuberculose, il est indispensable qu'elles soient en quelque sorte dans un état de pleine virilité que l'alimentation suffisante entretient chez elles en subvenant à tous leurs besoins. »

Le docteur Verbuzgen, de Gand, a dit de même, excellemment : « Pour faire de la bonne hygiène, il ne faut pas seulement dépister la nature et les

qualités de l'agent qui attaque, mais encore il faut organiser la défense de l'agent qui est attaqué. »

Or, le rôle d'organiser la défense revient à l'aliment : sous peine de déchéance, il faut restituer journellement au corps une quotité nettement définie de carbone, d'azote et de graisse. L'alimentation est donc l'arme la plus puissante qui existe dans la lutte des maladies transmissibles, car, au lieu que les autres tendent à enrayer la maladie ou à guérir, l'alimentation, elle, prévient en augmentant la résistance vitale. Telles sont, en somme, les conclusions du Congrès international d'hygiène et de démographie de Bruxelles de 1903.

L'hygiène impliquant une norme alimentaire coûte cher et, par suite, est subordonnée inflexiblement aux conditions économiques des travailleurs. L'hygiène exige un cube d'air défini, des conditions de logement normales, mais les Pouvoirs publics ne doivent pas oublier que le taux des loyers, mis en rapport avec le salaire, marque la limite que les conditions économiques tracent à l'application de l'hygiène. Dans les logements ouvriers, où 50 p. 100 des familles ne disposent que d'une pièce, ce sont les conditions économiques, encore une fois, qui dominent l'hygiène et qui tracent l'empire de la maladie et de la mort.

La misère est bien le plus terrible ennemi de l'hygiène.

Les hygiénistes semblent n'envisager seulement que le cas du propriétaire dont la maison de rapport insalubre subira du fait de l'interdiction

d'habiter une simple diminution de revenu, où encore le cas du locataire expulsé qui versera ailleurs le prix de son loyer, mais ils ne songent pas assez au cas du pauvre diable qui n'a pour tout bien qu'un taudis malsain et qui juge que ce taudis est encore un meilleur abri contre les intempéries que l'arche d'un pont. Sera-ce un progrès de le chasser d'un toit qui en somme l'abritait, sans se préoccuper de lui en donner un autre, et faudra-t-il, sous prétexte d'hygiène, qu'il aille grossir le nombre des malheureux que, tous les ans, on trouve morts de froid sur la voie publique ? C'est ainsi que les habitants de la cité des Kroumirs, à Paris, une fois celle-ci détruite, ne trouvèrent plus de logement. « On a seulement reculé la souillure à la lisière des grandes villes, comme le dit P. Leroy-Beaulieu, et on s'est félicité de ne plus la voir. Il y aura toujours une partie de la population qui ne pourra pas mettre le prix à un logement sain. »

A l'appui de leurs dires, les hygiénistes invoquent des statistiques, mais en attribuant la mortalité au logement insalubre, ils semblent oublier cette grande loi économique en vertu de laquelle la population tend à se proportionner aux subsistances disponibles. Ce qu'on a exprimé sous une formule plus pittoresque en disant : là où disparaît un pain, disparaît un homme. Malthus (1) comparaît justement la vie à un banquet, où se trouvent marquées les places d'un certain nombre de con-

(1) Bertillon. — Statistique humaine de la France.

vives. Cette table est toujours pleine ; si des places nouvelles y sont créées, aussitôt sortent de terre des affamés pour les occuper ; si, au contraire, quelques rations sont supprimées, il faut qu'un certain nombre de convives (les plus faibles) soient chassés par la mort hors de la salle du festin. Cette alternative de places successivement ajoutées et supprimées au banquet de la vie, se voit malheureusement à chaque instant : qu'une disette, une guerre, un chômage se produise et supprime un certain nombre de couverts, il se produira aussitôt deux phénomènes : 1° un certain nombre de convives disparaîtront, parce qu'ils mourront ou parce qu'ils émigreront ; 2° le nombre des entrants (c'est-à-dire des naissances) diminuera presque aussitôt. Que la disette prenne fin et que le nombre de places redevienne ce qu'il était auparavant, aussitôt le nombre des convives augmentera par les deux procédés inverses de ceux que nous venons d'indiquer, c'est-à-dire que : 1° le nombre de décès diminuera à tous les âges et, peut-être y aura-t-il immigration ; 2° le nombre de naissances augmentera. Ce n'est pas là précisément la loi de Malthus, qui avait deviné avec perspicacité qu'un pays, avec ses ressources actuelles, ne pouvait nourrir que le nombre d'hommes qu'il porte en effet. Mais il ne voyait, pour appliquer cette loi, d'autre grand maître que la mort. En réalité, la nature peut diminuer le nombre des vivants, non pas seulement en poussant par la porte de sortie les convives trop faibles, mais c'est aussi en fermant plus étroitement la porte des entrées

(c'est-à-dire des naissances). Il est très facile de vérifier l'application de cette loi dans l'histoire de notre pays ou dans celle des autres nations.

M. le docteur Bertillon l'a observé en Finlande, petit Etat dont l'étendue égale le tiers de la France, quoique sa population soit inférieure à celle de Paris, et qui vit presque exclusivement des travaux de l'agriculture. En 1867-68, la récolte fut tellement nulle que les paysans ne vécurent que d'écorces d'arbres et de lichens ; dès le commencement de l'hiver, on reconnut l'horreur du désastre qui allait les frapper tous, et des commissaires furent chargés de parcourir les campagnes pour apprendre aux paysans la meilleure façon d'utiliser ces nourritures repoussantes. Cette famine, qui rappelle celles qui désolèrent la France au siècle dernier, fit périr un nombre énorme de personnes : la mortalité quadrupla presque à tous les âges ; mais, en même temps, la natalité diminua d'un tiers. Les années suivantes, au contraire, furent assez favorables ; les vides de la population commencèrent sur-le-champ à se combler, la mortalité fut à tous les âges moindre qu'elle n'avait été avant la famine, et, simultanément, la natalité dépassa son taux ordinaire pendant plusieurs années. Ainsi, on peut bien admettre que le nombre des vivants se proportionne aux subsistances disponibles.

Cette loi est absolument fondée, et les hygiénistes qui se lamentent sur l'état démographique de la France ne devraient pas l'oublier, à condition bien entendu que le terme de subsistance disponible

soit entendu au sens large, c'est-à-dire que la quantité de subsistances doit être plus forte pour un Français, par exemple, que pour un moujick russe, qui se nourrit de quelques pommes de terre, ou qu'un Japonais, qui se contente d'une poignée de riz. Le Français est friand, il vit confortablement, il cherche dans l'instruction de nouvelles satisfactions et de nouveaux éléments de travail : tout cela se paye et se paye en substances. Ainsi, le fait que nous jouissons d'une civilisation plus raffinée, pourrait expliquer pourquoi notre population se proportionne si lentement aux subsistances. Il n'y a que deux éventualités qui peuvent amener des places disponibles au banquet de la vie : 1° que les subsistances augmentent ; 2° que les convives actuels disparaissent. Plus ils disparaissent vite, plus les places disponibles sont nombreuses et plus les arrivants sont nombreux. Et comment disparaissent-ils ? Tantôt par la mort, tantôt par l'émigration. Or, plus la mortalité est rapide dans un pays, plus la natalité est forte par cela même ; c'est là une loi qui se vérifie dans tous les pays. C'est justement parce que la mortalité française n'est pas considérable, que sa natalité est faible. De même, plus l'émigration est abondante, plus la natalité est forte. C'est ainsi qu'en Angleterre et en Allemagne, les deux mouvements s'élèvent simultanément, tandis qu'en France ils sont à peu près nuls.

Les hygiénistes semblent donc poursuivre une chimère : le but de l'hygiène publique, qui est l'ac-

croissement de la population, est irréalisable, puisque la natalité française risque de décroître à mesure que la mortalité diminuera. L'hygiène publique se heurte encore ici aux lois de l'économie politique et de la démographie.

Les hygiénistes devraient savoir aussi qu'une autre cause de la diminution des naissances, c'est le morcellement des propriétés. Le docteur Bertillon a constaté que, généralement, dans les départements où la propriété est très divisée, la mortalité est moindre, ce qui est très naturel, mais le taux de la natalité est aussi très bas. Les départements où la propriété est peu divisée donnent, au contraire, plus de morts et plus de naissances : les autres départements sont intermédiaires entre les précédents. Voici quelques chiffres : Départements comptant 285 propriétaires pour mille : 24 naissances pour mille ; départements comptant 240 propriétaires pour mille : 26 naissances ; départements comptant 177 propriétaires pour mille : 28 naissances.

Ces chiffres sont assez probants ; ils indiquent que l'aisance restreint tout à la fois la mortalité et la natalité ; et ici nous pouvons ajouter comme cause de cette diminution de naissances, celle que Le Play a magnifiquement indiquée et dont le docteur Bertillon n'a pu que constater la douloureuse application : « L'individu qui possède quelque chose, calcule sur ses doigts le nombre de ses enfants ; il voit d'avance partagé entre plusieurs ce lopin de terre qu'il s'est donné tant de mal à

arrondir. Les ruses qu'il a déployées pour y annexer quelque enclave, les sacrifices qu'il s'est douloureusement imposés pour le payer, tant de soins, tant de travail, tant de stratagèmes, tout cela sera donc en pure perte. D'avance, il voit l'impitoyable arpenteur détruire ce bel ouvrage et planter des bornes au milieu du champ, et le notaire tirer au sort les lambeaux d'un champ qu'il s'est donné tant de mal à unifier. Heureusement, il est un moyen bien simple d'échapper à ce tourment posthume : c'est de n'avoir qu'un enfant. Les observations et les statistiques montrent surabondamment que c'est à ce parti qu'il s'arrête.» En résumé, nous pouvons enregistrer, comme palliatif de la mortalité : la propriété ; c'est elle, comme nous le verrons au cours de cette étude, qui permet à l'homme de travailler et, par suite, de manger et de vivre ; mais c'est aussi au régime auquel elle est soumise que nous devons, en France, la diminution de natalité que déplorent, pour notre pays, tous les patriotes sincères.

Les hygiénistes ne peuvent donc pas à eux seuls résoudre le grave problème de la diminution de la population française.

Que peuvent-ils faire, par exemple, en présence de l'effroyable mortalité des enfants nés hors mariage, qui atteint le double de celle des enfants issus du mariage ? Sur 1.000 naissances, en effet, on constate en mariage 32 morts-nés, et hors mariage 63. Cette mortalité extraordinaire des enfants illégitimes est due à notre législation ac-

tuelle qui, malgré le discrédit et l'anathème qu'elle jette sur la mère et sur l'enfant, n'a même pas pu diminuer le nombre des naissances illégitimes. Quoi d'étonnant, dès lors, à ce que la mère vouée à la misère et à la déchéance soit portée au crime.

Enfin, les lois fiscales qui pèsent surtout sur les objets de consommation, atteignent beaucoup plus lourdement les familles nombreuses et pauvres et, par conséquent, c'est à elles aussi qu'il faut attribuer en partie la mortalité. De même, les lois protectionnistes qu'édicte l'Etat dans le but souvent de favoriser le renchérissement des choses nécessaires ou utiles à la vie, ont un effet désastreux sur la santé publique. M. Fleury, à la séance du 5 mai 1902 de la Société d'économie politique de Paris, disait que, mettre un droit de 7 francs par 100 kgr sur le blé qu'on devrait payer 15 francs et, qu'à raison de ce droit, on peut, au moment d'une récolte insuffisante, payer 22 francs , c'est renchérir le pain de près de 50 p. 100. Sur la viande, le droit va de 25 fr. à 32 francs par 100 kilogs, soit 17 p. 100. Depuis que ce tarif existe, on constate que la consommation va sans cesse en diminuant dans notre pays, car ces droits de douanes sont constitués moins encore contre la concurrence du commerce étranger, que pour permettre aux producteurs de l'intérieur d'élever leurs prix au-delà du taux normal : et ces producteurs, qui bénéficient de la protection doua-

nière, sont à peine 1 sur 20 de l'ensemble de la population.

Que l'Etat n'intervienne pas et alors l'ouvrier pourra se procurer une alimentation plus confortable qui lui permettra de lutter contre les maladies avec beaucoup plus de succès qu'il ne ferait avec les mesures prophylactiques dont on essaye de l'entourer.

En somme, l'hygiéniste se trouve acculé à ce problème : l'insalubrité existe dans les maisons surpeuplées, c'est-à-dire dans les maisons habitées généralement non pas par de trop nombreuses familles comme on le prétend, mais par des familles trop pauvres ; en d'autres termes, l'insalubrité règne dans les logements de familles où le revenu n'étant pas proportionné au nombre d'enfants, le loyer ne peut pas l'être davantage ; dès lors, le cube d'air sera insuffisant, l'entassement des personnes et des objets sera peu compatible avec la propreté. Faut-il alors, en face de ces familles nombreuses et pauvres, en face de ces obscurs héros qui, bien qu'à la tête d'une nombreuse progéniture, n'hésitent pas à recueillir des orphelins abandonnés (1), faut-il dire à tous ces vaillants la phrase si dure de Stuart Mill : « L'humanité ne progressera que le jour où l'on mépri-

---

(1) Un reporter de journal a découvert dans une chambre unique un père de famille (F. Constantin, ruelle Gaudon, à Paris) qui outre ses 11 enfants nourrissait 2 orphelins abandonnés.

sera, au même titre que l'ivrognerie ou l'intempérance, le fait d'avoir trop d'enfants. » — « Avoir des enfants, chez ces pauvres gens en quête d'un loyer, c'est une tare infame. On chasse l'homme ; partout il est écarté lorsqu'il dit le péché social de sa paternité honteuse. Il est doux et ne se blesse point du mauvais accueil ; battant le quartier, il cherche le coin où poser sa tête, où dresser le berceau de ses mioches. Il espère encore en l'hospitalité possible. Il ne peut admettre une telle réprobation pour lui et son cher troupeau. Il payerait : il a toujours payé, ce serait le bon locataire. Et partout la désespérante réponse : C'est trop de monde pour une maison tranquille. » (1)

En résumé, l'hygiéniste ne peut pas exercer une action sensible sur les mouvements de la population. L'hygiène publique ne doit pas oublier la complexité des phénomènes constitutifs de la vie humaine. Mille facteurs agissent sur la mortalité comme sur la natalité : contre eux, la réglementation sanitaire se trouvera désarmée, parce que, jusqu'ici, le logement insalubre, c'est avant tout le logement bon marché. On le voit bien, quand des sociétés édifient des maisons dites ouvrières, réalisant les derniers desiderata de l'hygiène, les loyers sont au-dessus de tout budget modeste. De plus, si l'ouvrier ne résiste pas aux maladies comme les autres classes de la société, c'est que son alimentation insuffisante ou mal

(1) *Le Matin*, 26 décembre 1908.

comprise ne lui a pas donné des éléments de résistance vitale suffisants.

En un mot, le problème de la salubrité n'est bien souvent que le problème de la misère. Le droit à la santé et à la vie est lié au droit à l'assistance, peut-être au droit au travail et au droit à la propriété. L'hygiéniste doit respecter les lois économiques contre lesquelles on peut bien maugréer, mais auxquelles personne ne peut se soustraire ; les socialistes eux-mêmes, tels que Sorel et Bernstein, en admettent l'impérieuse nécessité. L'hygiène publique doit compter avec elles, sous peine de s'exposer à un échec certain.

CHAPITRE II

DU DROIT D'INTERVENTION DE L'ÉTAT EN MATIÈRE D'HYGIÈNE PUBLIQUE

Première Section. — L'État

Quels doivent être les rapports de l'individu et de l'Etat ?

L'Etat, répond-on, doit intervenir toutes les fois que l'individu porte atteinte à la liberté d'autrui ; tous les systèmes l'admettent, mais ils sont totalement divergents lorsqu'il s'agit d'établir quand et comment l'Etat doit protéger cette liberté individuelle. Trois doctrines principales ont étudié ce problème : la doctrine étatiste ou socialiste, la doctrine anarchiste qui en est le contrepied et la doctrine libérale ou individualiste mitigée, qui est éclectique.

D'après la première, celle des étatistes, l'Etat serait une entité indépendante des individus qui le composent ; il aurait une vie et une fin propre. Cette conception socialiste de l'Etat repose sur l'absorption de l'individu par l'Etat. Dans ce système l'individu n'est rien, l'Etat est tout. Il a pour mission de faire le bonheur des individus,

car ce ne serait pas à l'individu qu'incomberait le soin d'assurer son bonheur et celui de la société. Le droit social seul existe pour les étatistes, mais des droits individuels l'Etat n'en a cure : ils n'existent pas pour lui ; il n'a pas, par suite, à s'en constituer le gardien.

Pour réfuter cette théorie, nous dirons avec Fouillée que, parler de l'Etat « comme d'une personne dont on écrit le nom avec une lettre majuscule, et qu'on oppose à l'individu comme une sorte de divinité, c'est faire de la mythologie, c'est réaliser une abstraction. » Après Fouillée, Renouvier s'est aussi demandé : « Qu'est-ce que l'Etat-Personne, dont les droits sont réputés supérieurs à ceux des seules personnes que nous connaissions nous et nos semblables ? Qu'est-ce sinon une fiction pure et simple ? Les droits, les devoirs n'appartiennent et ne peuvent appartenir qu'aux individus. » Laboulaye se demande aussi, avec beaucoup de raison, comment la société, l'Etat pourraient avoir un droit supérieur aux droits de l'individu. Y a-t-il, dans la somme de ces unités indépendantes, une vertu mystique, un droit qu'aucune de ces unités ne possède !

Pour réfuter cette théorie, il n'est pas nécessaire de rechercher l'origine de l'Etat, il suffit de présumer que les individus ont cherché dans son mécanisme une garantie et une condition du développement de leurs libertés et de leurs droits, sans avoir jamais voulu en abdiquer une parcelle.

L'Etat, pour M. Beudant, c'est la base collec-

tive qui protège le libre développement de chacun et veille à ce que personne n'usurpe le droit d'autrui. Elle est la juste limite imposée à l'usage extérieur de la liberté humaine, à raison de la coexistence des hommes.

La personne, tant qu'elle respecte la liberté d'autrui, demeure dans la limite de son droit et, par suite, doit jouir de sa pleine liberté d'action, car la liberté de chacun n'a d'autre limite que la liberté égale d'autrui.

Contre la thèse étatiste, l'intervention ne se justifie, à notre avis, qu'en cas d'atteinte portée à la liberté de nos semblables, c'est-à-dire quand il s'agit de protéger les droits de l'individu. Tout homme a le droit de vivre : le droit à la vie est pour chacun de nous le souverain bien, la plus sacrée des propriétés. L'individu n'a créé cette association de forces individuelles, qui a nom l'Etat, que pour la protection de sa liberté, de sa vie et de ses biens. L'Etat ne possède donc le droit de défendre les libertés attaquées, qu'en tant que mandataire des individus qui le composent. C'est dire contre les socialistes que l'Etat ne tient son pouvoir de coercition que de l'individu, et ne l'exerce que pour la défense des individus.

Mais il n'y a abus de la liberté, et, par conséquent, droit pour l'Etat d'intervenir, qu'autant qu'il y aura atteinte portée à une liberté ou à un droit légitime ; en d'autres termes, l'Etat ne peut pas imposer d'autres obligations que celles qui sont strictement nécessaires pour la défense des

libertés individuelles. Il ne doit pas y avoir de nécessités sociales, pas plus qu'il n'y a de droit social, du moins hors de la limite où la protection des libertés individuelles l'exige.

Voilà bien le contre-pied de la théorie étatiste qui fait de l'Etat « une force génératrice qui peut façonner la société suivant un certain idéal ». La plupart des théoriciens contemporains voient dans l'Etat un élément de progrès.

Dupont White a soutenu, en effet, que « les individus, avec leurs aspirations au bien-être, ne portent pas en eux le principe du progrès ».

Gambetta, dans son célèbre discours de Belleville, en 1878, disait : « Un gouvernement doit être avant tout un moteur de progrès, un organe de l'opinion publique, un protecteur de tous les droits légitimes, et un initiateur de toutes les énergies qui constituent le génie national. »

De même, les écrivains qui donnent pour mission à l'Etat de faire régner la justice, donnent à ce dernier un but propre et une fin distincte des individus : la poursuite d'un idéal.

L'Ecole allemande est profondément imprégnée de ce culte pour l'Etat. M. Lorenz von Stein écrit que : « l'Etat est la communauté des hommes élevée à une personnalité autonome et agissant par elle-même. L'Etat est la plus haute forme de la personnalité. La tâche de l'Etat est idéalement indéfinie... » De même, Bluntschli dira : « Le but véritable et direct de l'Etat, c'est le développement des facultés de la nation, le perfectionne-

ment de sa vie, son acheminement par une marche progressive qui ne se mette pas en contradiction avec les destinées de l'humanité, devoir politique et moral sous-entendu. »

Ce n'est point ici le lieu de nous insurger contre les théories étatistes ; on comprendra toutes les exagérations et les abus qu'elles comportent par l'excès de bureaucratie et le fonctionnarisme qu'elles engendrent, les initiatives qu'elles détruisent, le sens de la responsabilité qu'elles émoussent ; en un mot, avec elles, l'Etat tend à être le cerveau de la société, dont l'individu ne serait qu'un simple rouage.

L'abus de l'étatisme, en matière d'hygiène publique, nous conduit à ce cas vraiment curieux cité par M. P. Bourde, se rapportant aux habitants de la petite ville de X... (1).

« Une de leurs conduites d'eau, ayant été brisée, reçut brusquement les immondices d'un égout voisin. Faire venir un ouvrier et réparer l'accident était une idée trop peu latine, pour qu'elle s'imposât au Conseil municipal, réuni dans le but de discuter sur l'accident. Evidemment, il fallait s'adresser au gouvernement. Quatre grandes colonnes de journal eussent à peine suffi pour résumer les démarches qui furent faites. Grâce à l'intervention d'un nombre considérable de ministres, sénateurs, députés, préfets, ingénieurs, etc., le dos-

(1) G. Le Bon, Psychologie du socialisme.

sier ne fit que vingt stations dans diverses administrations, et la décision finale ne mit que deux ans à parvenir à la commune. En attendant, les habitants continuèrent avec résignation à boire de l'eau d'égout, sans avoir eu une seule fois l'idée de remédier eux-mêmes à l'accident. »

Sous la pression unanime des hygiénistes, l'Etat est obligé de tout protéger, de tout réglementer. C'est de tous côtés qu'on lui demande d'intervenir, et toujours dans le même sens, c'est-à-dire dans celui de la restriction de l'initiative et de la liberté des citoyens, et c'est une foule de lois et de règlements qui se multiplient dans un dédale vraiment incompréhensible.

« Réglementation, comme le dit Herbert Spencer, qui appelle d'autres réglementations, en faisant naître des conséquences nullement prévues par le législateur. Toute réglementation implique la création de nouveaux agents régulateurs, un plus grand développement du fonctionnarisme, et une augmentation du corps des fonctionnaires. Plus l'intervention de l'Etat s'accentue, plus les gouvernements perdent leur initiative individuelle... De plus, chaque nouvelle ingérence de l'Etat fortifie l'opinion tacite, d'après laquelle c'est le devoir de l'Etat de remédier à tous les maux et de réaliser tous les biens. »

Ce réseau de règlements se développe chaque jour à mesure que l'initiative des citoyens devient plus faible. L'Etat légifère et réglemente sans cesse ; obligé de tout diriger, de tout prévoir, il en-

tre dans les détails les plus minutieux. Tel cas de maladie se produit-il, immédiatement on nomme une commission chargée d'élaborer un règlement, et ce règlement est toujours un volume.

Ce socialisme d'Etat, par la réglementation étroite et les hiérarchies compliquées de fonctionnaires qu'il entraîne, cause une déperdition de forces et d'argent très considérable.

L'énorme majoration du prix de ce que produit l'Etat doit être attribuée à la complication des règlements et des formalités, et surtout à un facteur psychologique important ; l'indifférence que l'on apporte nécessairement dans toutes les entreprises où l'intérêt personnel n'est pas en jeu.

Tels sont, en résumé, les quelques motifs qui nous font repousser les doctrines interventionnistes que certains donnent pour base à l'hygiène publique. Nous repoussons l'étatisme, même quand il revendique son rôle de protecteur souverain de l'individu, parce que aucun frein, aucune barrière ne lui sera alors opposable ; il cherchera à faire malgré nous notre propre bonheur et notre salut. Que ce soit au nom d'une entité abstraite ou au nom de l'individu, l'Etat hygiéniste se portera aux mêmes excès : ou bien l'Etat sera tyrannique au nom de l'Espèce dont il se prétendra le défenseur autorisé, ou bien l'Etat, s'arrogeant le droit de sauvegarder la vie des individus, brisera tout obstacle venant de l'exercice des droits et des libertés les plus légitimes.

L'idée de l'Etat-Providence ou de l'Etatisme

individualiste a été développée par M. Lapie en termes assez heureux :

« L'Etat veille sur nous, dit-il, comme un père sur ses enfants. Il veut que nous prenions de bonnes habitudes ; il nous interdit des actions qui pourraient nous nuire. Veut-on une preuve de ce souci vraiment touchant ? Tout le monde peut lire en wagon l'article 63 d'une ordonnance du 15 novembre 1846, qui dit entre autres choses : « Il est » défendu de passer d'une voiture dans une autre, » de se pencher au dehors, de sortir des voitures » ailleurs qu'aux stations et avant que le train soit » complètement arrêté. » Ne mets pas le nez à la portière, voilà ce qu'en bon père de famille prend soin de nous dire l'Etat. Ce n'est pas un avis, ni une recommandation, c'est un ordre et un ordre 3 fois répété : « Les voyageurs sont tenus d'obtempé- » rer aux injonctions des agents de la Compagnie » pour l'observation de ces dispositions. » L'Etat veut notre bonheur, même en dépit de notre volonté. En outre, il met à notre disposition les objets utiles que nous ne pourrions pas nous procurer ; il devient ainsi un grand syndicat obligatoire chargé d'assurer les services publics. Voulez-vous correspondre avec vos semblables ? L'Etat est prêt à porter vos lettres. Voulez-vous voyager ? L'Etat vous trace des routes, vous construit des chemins de fer. Voulez-vous exploiter des terres, élever des troupeaux ? L'Etat vous donne de l'eau, surveille vos épis, garde vos oies. Vos vaches sont-elles malades ? L'Etat vous paie une indem-

nité. L'Etat est un cercle confortable où l'on entre sans parrains. L'Etat organise bien des services destinés à satisfaire nos besoins et même nos caprices, mais les économistes prouvent encore que des individus ou des sociétés privées nous rendraient les mêmes services à meilleur marché. Les hommes, au lieu de rechercher la richesse ou les commodités de la vie, placent-ils leur bonheur dans la paix ? Qu'ils fuient loin de l'Etat ; à toute heure, l'Etat intervient dans notre vie.

» Par ordre de l'Etat, le futur citoyen français doit, de 6 à 13 ans, se lever avant 8 heures, et s'asseoir 6 heures durant sur les bancs de son école. De 21 ans à 23 ans, tous ses mouvements sont fixés par un règlement. De 23 à 45 ans, il n'aura pas le droit de voyager, de changer de résidence sans avertir les gendarmes, comme s'il était soumis à la surveillance de la police. S'il exerce une industrie, il passera sous l'œil d'une foule d'agents innombrables : inspecteurs du travail, chimistes officiels, médecins hygiénistes, receveur des contributions. Outre les fonctionnaires dont la liste s'allonge sans cesse, de nombreux citoyens pénétrent, de par l'Etat, dans la vie de leurs voisins et entravent leurs désirs. C'est l'hôtelier qui pose des questions aux voyageurs sur l'origine et le terme de leur voyage ; sait-on qu'il a même le droit, si le voyageur est accompagné d'une femme, de demander à voir son acte de mariage ? (Ordon. 6 nov. 1778, art. 5). C'est le brocanteur qui doit exiger les nom, surnom, qualité et demeure

de ses clients. C'est le prêtre qui ne peut me marier si je n'ai d'abord passé par le maire. Je ne suis même pas libre de prendre le nom qu'il me plaît (lois du 6 fructidor, an II, et 11 germinal, an XI). Et jusqu'après ma mort, l'Etat me surveillera, les miens ne peuvent me conduire au cimetière sans la permission de la police. Sans doute, toutes ces mesures sont prises dans mon intérêt ; il n'en est pas moins vrai qu'elles entravent à tout instant mon activité, et l'on doit en conclure que l'Etat est un médiocre instrument de bonheur... Nous ne lui devons qu'une reconnaissance atténuée pour les services imparfaits qu'il nous rend, et nous lui devons la rancune pour les gênes qu'il nous impose. Ou plutôt, ne lui en tenons pas rigueur, car, s'il a prétendu nous donner le bonheur, dont l'idée même varie avec chaque individu, et dont chaque individu est seul juge, pourrait-il être réalisé par une institution sociale comme l'Etat ? »

Il y a loin de ces théories interventionnistes à l'anarchisme ou nihilisme gouvernemental qui suppose qu'en toutes choses, autant pour les intérêts collectifs que pour les intérêts privés, le jeu libre des forces individuelles a une pleine efficacité. Plus de lois, plus de police, plus d'Etat, plus de Tribunaux ; l'anarchisme n'admet plus que des associations libres unies par les liens de la solidarité. L'école physiocratique du XVIII^e^ siècle se rapprochait beaucoup de l'anarchisme avec ses formules d'un individualisme exagéré : « Ne pas trop gouverner», de d'Argenson, « laisser faire, laisser pas-

ser », de Gournay, ou « *Il mondo va da se* », le monde va tout seul, de l'abbé Galiani.

Nous ne pouvons admettre, surtout en matière d'hygiène, aucune de ces théories extrêmes ; parce que si l'Etat ne doit pas, à l'aide d'une réglementation trop minutieuse, porter atteinte à des intérêts très respectables, tels que ceux du commerce, de la propriété, de l'industrie, son abstention systématique serait tout aussi préjudiciable ; on doit, en effet, au moins admettre, avec Stuart Mill, qui s'est posé cependant en fougueux partisan des doctrines individualistes dans son ouvrage : *l'Individu contre l'Etat*, que l'intervention du gouvernement est indispensable, et qu'un « service public est nécessaire toutes les fois que personne n'est spécialement intéressé à s'en charger, parce que personne n'en retirerait naturellement et spontanément une rémunération suffisante. »

Beaucoup plus sages, les doctrines libérales, faisant la part à l'étatisme et à l'individualisme, divisent les attributions de l'Etat en attributions essentielles et en attributions facultatives. La police de la salubrité entre bien dans les attributions essentielles de l'Etat, mais sagement limitée aux mesures vraiment indispensables.

Ici, l'Etat n'a pas pour but tel progrès, tel idéal ; il a seulement pour mission d'assurer le libre exercice de l'activité des individus ; il doit se borner à la conservation de leurs droits. Donc, rentre seule, dans ses fonctions essentielles, toute intervention de l'Etat, tendant à protéger, à conserver la liberté

de l'individu, au lieu que toute intervention tendant à assurer son développement, à le faire progresser, si importante dans les théories étatistes, rentre seulement ici dans les fonctions facultatives de l'Etat. Mais, dira-t-on, dans sa police sanitaire, l'Etat fait-il autre chose que d'assurer les libertés et les droits acquis des individus ? Si la liberté consiste à faire tout ce qui ne nuit pas à autrui, porter atteinte à la vie d'autrui, n'est-ce pas léser ses droits les plus sacrés, n'est-ce pas légitimer en ce cas l'intervention de l'Etat le plus libéral ?

Sans doute, il rentre dans les attributions essentielles de l'Etat de veiller à la salubrité comme à la sûreté des citoyens. Mais ce que nous dénierons à l'Etat, c'est le droit d'intervenir lorsqu'il y a seulement utilité et non pas nécessité.

Quel sera donc le rôle de l'Etat en matière d'hygiène ? Il ne doit pas revendiquer la mission exclusive de conserver les individus ; sinon, c'est donner la haute direction de la société aux hygiénistes qui ne manqueront pas d'accroître la police et de multiplier les règles imposées aux individus dans l'intérêt de tous. Ce serait livrer la législation aux spécialistes, et, comme le dit M. Paul Leroy-Beaulieu, la spécialité et le fanatisme vont d'ordinaire de compagnie. Ce ne sont pas seulement les mesures absolument nécessaires et indispensables que l'hygiéniste prescrira, mais encore les mesures simplement bonnes et utiles. La santé publique risque de passer souveraine, et alors que l'hygiène privée, nous le voyons tous les jours, va

de contradictions en contradictions quand elle a à répondre aux questions suivantes : que manger, que boire, comment se vêtir, se loger, se chauffer ? l'hygiène publique, elle, est tout à fait impérative et n'admet guère la tolérance ; tandis que la science médicale tâtonne et expérimente sans cesse, l'hygiéniste n'hésite pas à imposer des prescriptions d'un caractère scientifiquement très contesté.

Le concept de la santé publique est très dangereux ; aussi ne devrait-il pas prendre une place prépondérante dans les préoccupations de l'Etat. Nous voyons, en effet, quels abus amène chez l'individu ce souci constant de la santé que Molière a illustré dans un chef-d'œuvre immortel ; il se concilie malaisément avec les diverses aspirations qui doivent aller de pair pour le progrès de tous. L'individu, à qui l'Etat tend à inculquer que la vie et la santé sont le souverain bien, sera parfaitement incapable, le jour venu, de sacrifier ces derniers à quelque grande cause. L'humanité a progressé, parce qu'il s'est trouvé des hommes pour qui la santé ou la vie n'étaient pas le suprême bien ; le martyrologe de la science et de la charité en sont pleins. Voici comment Paul Leroy-Beaulieu apprécie, en termes peut-être un peu vifs, l'hygiéniste, roi de la société moderne :

« Celui qui, avec un cœur généreux, s'est consacré à l'étude de ce qu'il considère comme une plaie sociale, qui y applique indéfiniment le microscope, finit par perdre tout sens des proportions. Il ne sait plus distinguer l'exceptionnel de l'ordinaire ;

tous les maux qu'il voit, à travers son instrument grossissant, deviennent énormes, les plus grands maux de l'humanité. A lire certains livres de médecine, à étudier tous les symptômes qu'ils décrivent des maladies diverses, à suivre le jugement qu'ils portent sur les différentes habitudes humaines, l'homme le plus sain se croit atteint d'une foule d'affections mortelles, on s'étonne de vivre encore. On trouve à chaque profession tant d'inconvénients pour l'estomac, le cœur, les reins, qu'on prendrait le parti de vivre oisif, si d'autres ne survenaient pour dépeindre tous les périls de l'oisiveté. Il en est de même des philanthropes, des hygiénistes, des spécialistes sentimentaux, qui se livrent à des études, à des enquêtes sur le travail, soit de la ville, soit des champs, soit de l'atelier, soit du foyer. L'un dénoncera tel travail, parce qu'il exige la situation debout, l'autre un travail différent parce qu'il contraint à être assis ou couché sur soi-même. »

En résumé, avec les doctrines interventionnistes, il sera très difficile de rechercher une garantie des droits et des libertés des individus, puisque l'Etat prétendra agir pour leur plus grand bien, et résumer en lui les droits et les aspirations de tous. L'anarchisme qui attend tout de l'association libre et qui bannit toute contrainte, nous paraît trop utopique.

Nous verrons comment l'analyse du concept de l'hygiène ne peut pas davantage nous fournir une limite ou un criterium qui, distinguant l'hygiène

privée de l'hygiène publique, sauvegarderait les droits et les libertés des individus, en ne permettant à l'Etat d'intervenir que pour assurer la seconde.

Section II. — L'Individu

Le fondement de la société, c'est l'individu, et le but de l'Etat, avons-nous dit, c'est d'assurer la conservation de ses droits à chaque citoyen. Qu'est-ce donc que l'individu ou, pour nous tenir sur un terrain plus pratique, qu'entend-on par droits individuels ? On les définit : des facultés essentielles dont le libre exercice est assuré à l'individu dans le régime d'Etat, tant à l'égard de la puissance publique qu'à l'égard des autres hommes. Ils présentent de plus le caractère de droits réels opposables à tous, ils revêtent, en effet, la forme d'une propriété et tendent à engendrer des propriétés spéciales. On les nomme libertés politiques ou libertés individuelles, selon qu'elles s'exercent dans la vie publique ou dans la vie privée. Les premières comprennent : la liberté des cultes, de la presse, de l'enseignement, de réunion et d'association. Nous n'avons pas à en parler dans cette étude ; nous mentionnerons seulement pour mémoire les violations de la liberté d'enseignement commises par certains maires qui ont fermé, au nom de l'hygiène publique, des établissements dont la loi de 1886 déclarait l'ouverture licite. Le Conseil d'Etat a eu souvent à prononcer l'annulation de pareils

règlements qui constituaient des détournements de pouvoirs.

Un arrêt de la chambre criminelle de la Cour de cassation, pris entre autres, s'exprime ainsi : « Il appartient au maire, en vertu de l'article 97 de la loi du 5 avril 1884, de prévenir par des précautions convenables les maladies épidémiques ou contagieuses ; mais aucun texte de loi en vigueur ne lui confère le droit d'ordonner la fermeture d'une école.

» En conséquence, l'arrêté municipal, qui ordonne la fermeture pour cause d'insalubrité publique d'une école privée de filles, jusqu'à ce qu'une eau plus convenable ait été mise à la disposition des enfants qui devront la fréquenter, porte atteinte aux droits garantis par la loi du 30 octobre 1886 sur l'enseignement primaire et au droit de propriété. Et, par suite, cet arrêté étant illégal et non obligatoire, ne saurait être sanctionné par l'article 471, al. 15 du Code pénal. » (1)

Nous n'insisterons pas davantage sur des abus regrettables qui se sont commis, les maires n'ont pas su toujours se garder d'arrière-pensées politiques ou confessionnelles. Mais c'est là le danger commun à tout fonctionnement politique, le parti qui détient momentanément l'autorité, surtout une autorité très rapprochée des administrés, se départira malaisément des petites vengeances à as-

---

(1) Crim. cass 24 décembre 1904. D. P. 1905, 1, 439.

souvir. Comme on l'a dit, la réglementation sanitaire, aux mains de l'autorité municipale, aboutira bien souvent à fermer pour insalubrité le cabaret situé sur le bord de la route, dans l'unique but d'augmenter la clientèle de celui qui lui fait face.

Il est, d'ailleurs, une foule de motifs pour que les autorités usent d'une plus grande indulgence vis-à-vis des établissements privés, témoin cette lettre assez suggestive qu'un officier supérieur adressait au journal le *Matin,* le 27 juillet 1905 :

« A la maison d'éducation de la Légion d'honneur, à Saint-Denis, dit la lettre, maison dont le budget n'est pas loin d'un million, les maisons d'éducation de la Légion d'honneur nécessitent en fait une dépense de 1.228.000 francs, les pensionnaires disposent d'un vase de nuit pour 5 élèves. Napoléon Ier avait, paraît-il, prévu un vase pour 3 élèves. Mais les vases ont dû être cassés, à moins que ce ne soit l'effectif des pensionnaires qui ait augmenté. Le fait certain est qu'actuellement 5 élèves se disputent la possession momentanée d'un trône, sur lequel elles ne peuvent s'asseoir que successivement. Et l'on fait aux demoiselles de Saint-Denis des cours d'hygiène. Ainsi, dans les maisons d'éducation qui devraient être, en raison du recrutement de leurs élèves, l'objet d'attentions particulières, on est aujourd'hui moins avancé qu'il y a un siècle, en ce qui concerne l'hygiène et même la simple propreté. »

Les maires ne devraient pas trop oublier de sem-

blables exemples quand ils prennent des arrêtés fermant des écoles privées pour insalubrité.

C'est surtout dans le domaine des libertés individuelles que les abus ont été les plus flagrants. Celles-ci sont relatives à l'être de l'individu, à son activité, ou à sa propriété : sûreté individuelle qui est la protection de la personne physique contre l'arbitraire administratif, liberté du travail ou droit qu'a tout homme de régler à sa manière la nature et la durée de son travail, liberté du commerce et de l'industrie dans le droit qu'a tout individu de faire appel à n'importe quel fournisseur, et dans le droit qu'a toute profession de s'exercer, quand il n'est pas formellement avéré que la denrée mise en circulation est manifestement contraire à la santé publique; enfin, liberté de propriété dans le droit qu'a tout propriétaire de jouir et de disposer de sa chose.

L'hygiéniste dira qu'il ne viole pas ces droits, mais que la liberté du voisin étant égale à la nôtre, tout individu n'est libre que dans les limites où il ne viole pas la liberté d'autrui ; sans quoi la liberté absolue n'existerait que dans la théorie anarchiste.

Nous répondrons d'abord que cette objection ne peut pas nous empêcher de relever, comme abusives, les prescriptions de l'hygiène dictées dans un esprit étranger à la santé publique, ou insuffisamment approuvées par la science médicale, ou qui imposent encore des charges trop lourdes à la propriété. La personne a des droits imprescriptibles à

l'activité, à la propriété, au travail, que l'hygiéniste, même parlant au nom de la science, ne peut pas violer.

Car, même s'appuyant sur la science, l'intervention de l'Etat en matière d'hygiène est contestable. L'Etat ne doit pas intervenir, ni prendre parti dans les querelles scientifiques, et nous pourrons appeler vexatoire tout règlement sanitaire dont l'efficacité ne sera pas clairement établie. La police de la salubrité peut veiller à la propreté de la rue et des lieux publics ; là, elle sera dans son rôle ; mais dès qu'elle pénètrera dans les maisons privées, sa mission sera plus délicate ; elle devra se plier aux règles que nous poserons comme sauvegarde du droit de propriété.

Les statistiques que les hygiénistes appellent à l'appui de leur dire sont peu convaincantes. Prenant par exemple le taux de la mortalité d'un quartier pauvre et d'un quartier riche de Paris, ils en concluent une relation étroite entre la mortalité et le logement, presque un rapport de causalité. Ils ne tiennent pas compte d'une foule d'éléments, tels que le bien-être et le degré d'aisance des familles qui habitent ces deux quartiers. De même, on constate depuis plusieurs années un abaissement du taux de la mortalité, et immédiatement les hygiénistes l'attribuent à la réglementation sanitaire ou à telle loi sur l'hygiène, celle de 1902 par exemple. Alors que par ailleurs, les mêmes hygiénistes se plaignent que les dispositions les plus importantes de cette loi sont restées lettre morte. C'est sans

doute à l'hygiène qu'il faut attribuer ce recul de la mortalité, mais plutôt à la vulgarisation de l'hygiène qu'à la police sanitaire. L'instruction, répandant les notions d'hygiène dans les masses, jointe à l'accroissement du bien-être de la classe ouvrière, a augmenté davantage la longévité de la vie humaine, que ne pouvaient le faire de minutieux règlements et une législation qui, malgré tous les efforts, reste le plus souvent inappliquée.

Le législateur, le juriste et l'économiste ne peuvent pas suivre l'hygiéniste dans tous ses errements, et sanctionner toutes les prescriptions que formule ce dernier. L'on sait les variations qu'a subies la médecine, et, par conséquent, l'hygiène depuis le XVII[e] siècle. « C'est au nom de la santé publique, dit M. Picard, qu'on a obligé tous les propriétaires à gratter, tous les dix ans, leurs maisons, et maintenant, de non moins savants médecins ont prétendu que ce grattage mettait en liberté des microbes et des germes délétères portant un détriment sérieux à la santé publique. »

Non seulement, l'hygiéniste ne doit imposer aux pouvoirs publics que des prescriptions dont l'efficacité scientifique est certaine, mais il ne doit pas oublier non plus que les causes des maladies étant à la fois extrinsèques et intrinsèques, l'hygiène n'a à peu près aucune prise sur ces dernières.

Il ne doit pas non plus se reposer sur l'Etat seul du soin de veiller à la santé de tous ; il doit compter aussi avec l'initiative individuelle, l'esprit d'association libre, l'amour de l'épargne, la responsa-

bilité personnelle, le besoin d'apprendre, tout ce qui constitue, en un mot, les plus beaux attributs de la personnalité humaine, à l'anéantissement desquels tendraient les théories étatistes poussées à l'extrême.

L'hygiène publique, dira-t-on, ne détruit pas les droits individuels, mais les sauvegarde : c'est précisément parce que mon voisin a droit à la vie que, dans tel cas, je ne dois pas user de mon droit de propriété, ou de la liberté que j'ai de faire le commerce comme je l'entends ; c'est parce qu'il y a un droit à la vie et à la santé de l'enfant que la femme ne jouira pas pleinement de son droit au travail.

Nous admettons que ces libertés ne sont pas illimitées, et que dans la vie pratique elles entrent en conflit perpétuel les unes avec les autres. Mais pour que toutes puissent s'exercer sans qu'aucune ne soit sacrifiée, la mission de l'Etat sera précisément de réaliser ce juste milieu, puisque le régime d'Etat consiste dans l'harmonie et la participation des libertés.

Nous ferons remarquer encore que l'Etat n'a pas à établir de hiérarchie entre les diverses libertés, et il ne doit limiter un droit que jusqu'au point où c'est nécessaire pour laisser se développer la liberté du voisin ; il y aura donc violation d'un droit individuel, et, par conséquent, un abus de l'hygiène publique, quand la mesure proposée n'aura pas un résultat suffisant dans le développement de la liberté d'autrui.

Enfin, nous aurons à nous demander quelles se-

ront les limites qui circonscriront le domaine des hygiénistes, si ces derniers affirment, par exemple, le droit à l'existence ou les droits de l'enfant ; ne seront-ils pas obligés de reculer devant toutes les conséquences de leurs principes ?

Défendre l'enfant à venir, n'est-ce pas rendre l'hygiène privée obligatoire ? Affirmer le droit à l'existence, n'est-ce pas affimer le droit à la propriété pour celui qui ne possède pas ? Car, ainsi que le dit M. Lapie : « La propriété n'est pas seulement la récompense légitime du travail, elle en est aussi la condition. On dit : l'homme qui ne travaille pas ne devrait pas manger. Sans doute. Mais l'homme qui ne mange pas ne peut pas travailler, car il meurt. Il n'y a pas seulement la propriété qui récompense le travail, il y a aussi celle qui le rend possible. » Le droit à la propriété étant corrélatif du droit à l'existence, affirmant le second, les hygiénistes doivent poser en principe le premier.

En somme, l'action de l'Etat doit toujours être une action subsidiaire. Mettre l'individu en mesure de défendre son existence, en le protégeant contre les atteintes à sa santé que lui porteraient ses semblables dans tous les cas où il n'est pas à même de se défendre : tel est le domaine où devrait se cantonner la police sanitaire ; le reste viendra d'une plus grande diffusion des notions de l'hygiène et d'un sentiment plus profond de ce qu'on a appelé pompeusement la solidarité sociale, et qui n'est en somme que la mise en pratique du vieil adage : « *hodie mihi, cras tibi* ».

CHAPITRE III

COMMENT DISTINGUER L'HYGIÈNE PUBLIQUE DE L'HYGIÈNE PRIVÉE

Qu'est-ce que l'hygiène publique ?

« L'hygiène, dit M. Proust, c'est l'étude de toutes les conditions qui assurent la prospérité de l'individu et de l'espèce, qui les améliorent moralement et physiquement, en un mot, qui favorisent et activent leur évolution. »

Cette définition nous fait entrevoir déjà les difficultés que soulève le problème de l'hygiène publique, c'est-à-dire les limites imprécises des pouvoirs sanitaires.

D'après M. Proust, tout ce qui tend à assurer à l'individu sa prospérité propre constitue l'hygiène privée ; mais toute mesure dont l'utilité ne concerne pas seulement un individu envisagé isolément, tout ce qui peut intéresser d'autres individus, tout ce qui concerne l'espèce, rentre dans l'hygiène publique.

L'hygiène est privée ou publique selon qu'elle a pour domaine l'individu ou l'espèce. Mais qu'est-ce que l'espèce, ou plutôt que comprend l'espèce,

sinon des individus ? Et quel sera le critérium qui délimitera l'hygiène privée de l'hygiène publique, car il sera la seule sauvegarde des droits et libertés des individus ?

L'hygiéniste nous conseille, par exemple, d'éviter les courants d'air : c'est de l'hygiène privée, il semble qu'il ne puisse pas nous en intimer l'ordre. Mais cette précaution, si nous la négligeons, peut engendrer chez nous mille infirmités, dont la médecine nous menace à l'aide d'une terminologie de jour en jour plus rébarbative. Et ces maladies : pneumonie, bronchite, pleurésie, phtisie, laryngite, etc., pour ne citer que les plus communes, ne vont-elles pas atteindre l'espèce à travers notre individu ? Ne risquons-nous pas de transmettre aux générations futures les germes pathogènes ainsi contractés par notre imprudence, ou de les communiquer à ceux qui nous entourent ? Et avant de prescrire les fumigations ou désinfections par des règlements, draconiens parfois, mais presque toujours tardifs, n'est-ce pas la cause même de ces maladies qu'il faut harceler, n'est-ce pas l'hygiène privée qui est la base et la condition même de l'hygiène publique ? Et dès lors, la barrière entre les deux est difficile à établir pour sauvegarder les individus.

On nous objectera que l'hygiène publique n'empêche personne de violer les prescriptions de l'hygiène privée ; son intervention ne se produit qu'après que l'individu, ayant violé cette dernière, constitue dans sa personne ou son logement un foyer

d'infection pour ses voisins. Mais rien ne saurait plus aisé de prouver, par les diverses dispositions des règlements sanitaires édictés, que l'hygiène publique ne se borne pas à un rôle purement répressif ; son but est plutôt d'empêcher la formation des foyers d'infection que d'assurer leur disparition, une fois ceux-ci déjà formés.

L'hygiène publique, disent encore nos éminents médecins, a pour base la solidarité sanitaire qui unit tous les individus d'une même cité, d'un même pays, ou même de l'humanité, comme l'atteste la réglementation sanitaire internationale. Mais cela vient bien à l'appui de ce que nous avançons à propos de la confusion de l'hygiène privée et de l'hygiène publique. Au nom de la solidarité sanitaire qui nous unit tous, quel est l'acte nuisible pour notre santé que nous puissions commettre et qui n'ait aucune répercussion sur la santé des générations présentes ou futures ? Dans tous les ordres, dit la théorie solidariste, nous sommes solidaires les uns des autres, et il existe entre les activités, qu'elles qu'en soient les formes, une interdépendance et une connexité étroites qui ne permettent jamais, même au plus petit de nos actes, de n'intéresser que nous-mêmes et nous seuls.

« Dans l'ordre biologique, dit M. Bureau, la solidarité a pour collaborateurs le microbe et le bacille. Par eux, le crachat d'un tuberculeux ou le ferment de la fièvre jaune, importés dans une balle de laine ou collés aux parois d'une planche de bois, vont porter la mort à plusieurs milliers de

lieues. De même, les déjections d'un malade, en contaminant les eaux, vont semer au loin les germes de la fièvre typhoïde. Ainsi, dans toute la série des phénomènes sociaux, une connexité étroite nous relie à chaque instant à tous nos frères, et chacun des actes de notre vie biologique, économique, sociale et morale, produit, à une distance que nous ne pouvons jamais mesurer, des répercussions heureuses ou funestes sur la destinée de nos semblables. Dans l'espace sociologique, comme dans l'espace physique, circulent sans relâche des ondes vibratoires, au regard desquelles nous sommes à la fois des émetteurs puissants et des récepteurs admirablement sensibles ; ces ondes traversent les multiples cloisons que notre ignorance ou notre égoïsme voudraient leur opposer. Tour à tour, nous invoquons notre liberté, notre autonomie, les droits sacrés de notre intelligence ou de notre conscience, de notre foi religieuse ou de nos convictions philosophiques, notre droit au travail, notre droit au célibat ou au mariage, le mur de la vie privée, le secret du lit conjugal; la solidarité ne respecte rien, et nous reculons terrifiés à la vue des conséquences indéfinies de nos actes les plus reculés, du rayonnement redoutable de nos énergies les plus personnelles, de celles qui semblaient le plus ne concerner que nous seuls. Une immense association coopérative, formée pour le mal comme pour le bien, relie en un ensemble organique les actes prétendûment isolés de tous les membres de cette grande ruche que forment en

réalité les sociétés humaines. Vainement, nous demandons à ne répondre que de nous-mêmes, et nous réclamons le droit d'organiser sous notre seule responsabilité notre vie de famille ou de travail ; des courroies invisibles relient notre métier au grand arbre de couche auquel sont rattachés les plus minuscules moteurs, et qui, à son tour, entraîne les plus petites machines. »

A l'envisager ainsi, le problème de la liberté individuelle apparaît beaucoup moins simple que ne le croyait le législateur révolutionnaire. La célèbre formule, écrite tout au long dans la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* de 1791, et d'après laquelle la liberté consiste à faire tout ce qui ne nuit pas à autrui, semble non plus lumineuse, mais au contraire très obscure, puisqu'il n'est aucun de nos actes qui ne puisse, en certaines circonstances, causer à autrui le plus grand dommage.

C'est au nom de la solidarité sanitaire que l'on essaye de légitimer le principe de l'intervention de l'Etat, et par là même la base de l'hygiène publique. Du moment, en effet, que nous vivons tous sous une dépendance réciproque, que chacun de nous a part au bénéfice des succès, des inventions, des vertus de ses associés, mais pâtit aussi de leurs fautes, de leurs vices, de leurs tares et de leurs défaillances, l'Etat doit avoir, en bonne justice, le droit d'exercer un contrôle sur la conduite des citoyens pour les empêcher de se dilapider une partie du patrimoine commun et de retomber à la charge du public. La Société ne peut pas ac-

cepter passivement la responsabilité de tous les gaspillages, et au nom de l'intérêt général, elle doit prendre des mesures pour les conjurer. Elle s'ingèrera donc dans la vie privée des malades, des ivrognes, des phtisiques, des paresseux, des débauchés, des oisifs, des vagabonds et des indisciplinés, pour les contraindre au travail, à la sobriété, à l'hygiène, au besoin sous la menace de sanctions d'une extrême rigueur. En un mot, sans discuter ici la base d'une philosophie étayée sur la solidarité (1), nous pouvons affirmer qu'elle légitime toutes les tyrannies, et n'admet qu'une conception de l'Etat : celle d'un César, ou l'autocratisme.

Cette théorie de la solidarité sanitaire, qui est à la base de l'hygiène publique, n'est pas acceptée par tout le monde ; elle rencontre des adversaires irréductibles.

« De quel droit proclame-t-on, en effet, que la vie des autres, parce qu'elle est celle des autres, a une valeur qu'elle n'a pas en moi, et si ma vie ou ma santé ne mérite pas que je m'en occupe moi-même, pourquoi veut-on qu'un autre en prenne soin ? »

De plus, sur le terrain thérapeutique, comment

---

(1) « La solidarité est un fait. De quel droit en faire une règle ? Pourquoi les gouvernements doivent-ils favoriser ce fait plutôt qu'un autre ? Il y a un point dans le noir pour passer du fait au droit. » 1908, Revue de droit public, J. Barthélemy.

concilier le principe de la solidarité sanitaire, c'est-à-dire la transmissibilité héréditaire des maladies, avec cet autre principe que les hygiénistes invoquent aussi pour démontrer l'importance des éléments extrinsèques dans la mortalité : 80 p. 100 des enfants issus de parents tarés naissent sains, disent-ils, tout en constituant des terrains tout préparés pour le développement des maladies qui affligeaient leurs parents.

N'est-ce pas là une contradiction de la part des hygiénistes d'invoquer comme base de l'hygiène publique la solidarité sanitaire qu'ils répudient ensuite sur le terrain scientifique.

D'ailleurs, serait-elle démontrée, la solidarité sanitaire ne ferait que confirmer la confusion de l'hygiène privée et de l'hygiène publique ; du moment que tous nos actes peuvent avoir une répercussion sur nos voisins, l'hygiéniste pourra les réglementer tous.

C'est ainsi que la science nous enseigne que la vie, pour atteindre son complet développement, a besoin de quatre éléments qui constituent les quatre grands facteurs de la salubrité : l'air, la lumière, la chaleur et l'eau.

L'hygiéniste ne peut pas arbitrairement attribuer la première place à l'un de ces éléments : à l'eau ou à l'air par exemple ; la lumière a donc son importance. Il se produit autour de nous, sous l'action de la lumière, des phénomènes imperceptibles à nos sens, mais dont l'influence sur la santé est capitale. On sait que la vie s'appauvrit dans les

ténèbres et s'excite dans les milieux éclairés, tandis que l'atmosphère se salit la nuit et se nettoye le jour. L'expérience et la science démontrent, en effet, que la lumière est l'excitateur de toutes les perceptions et de toutes les actions vitales, en même temps que le destructeur des microbes malfaisants qui se développent et se multiplient au voisinage des grands organismes. C'est ainsi que dans la maison des villes, la peau ne se refait pas, elle y perd son pigmentum, elle blanchit, devient indolente, sa rétractilité disparaît, son tissu se relâche, et, avec cette enveloppe de capacité réduite, nous sommes très facilement atteints et blessés par les changements de température. L'hygiéniste, persuadé de l'importance de ce facteur, sera vite amené à abuser de ses pouvoirs pour intervenir dans la vie privée des individus, s'il a en mains le pouvoir réglementaire ou législatif.

Il peut tout d'abord aménager la voie publique, de manière à faciliter la plongée et accroître l'étendue des nappes lumineuses à l'intérieur, soit en élargissant les rues, soit en abaissant les maisons. A côté de l'expropriation par tranches verticales, il vous proposera l'expropriation par écrêtement qui supprimerait les étages trop élevés pour la largeur des rues, de façon à atteindre cet idéal : que la hauteur des maisons des villes ne dépasse pas les 2/3 de la largeur de la rue, pour avoir ainsi dans tous les logements de la lumière riche du 30e au 60e degré.

L'Administration, supposons-le, a pris ces me-

sures ; elle a même décidé que les baies d'éclairage devraient s'étendre au moins sur le quart de la surface de la paroi qu'elles percent, et que pour donner le maximum de jour, elles seraient plus longues que larges. L'hygiéniste s'arrêtera-t-il dans cette voie jusqu'ici fort peu abusive ? Il s'exposerait alors à rendre complètement inutiles ces prescriptions. Le jour qui pénètre, en effet, par une fenêtre bien établie peut être perdu par un mauvais arrangement intérieur, et c'est malheureusement ce que l'on voit dans presque toutes les habitations. Comme la baie d'éclairage est une surface de refroidissement l'hiver et d'échauffement l'été, on l'habille intérieurement de tentures et de rideaux. Mais la disposition de ces derniers est ruineuse pour le bon éclairage des habitations. Malgré les sévères mesures qu'aura prises la police sanitaire au nom de l'hygiène publique, le jour sera obstrué à la partie supérieure de la fenêtre et ne pourra pénétrer que par le bas. C'est l'abolition complète des avantages réalisés par un judicieux percement de baie d'éclairage, puisque c'est le haut de la baie qui doit rester ouvert à la lumière pure et pénétrante, et le bas doit se fermer à la lumière grise et frisante réfléchie sur le mur d'en face.

L'hygiéniste, s'il veut atteindre un résultat, sera donc fatalement amené à armer les pouvoirs publics, de façon à modifier dans nos intérieurs la disposition de nos pièces, de nos rideaux, de nos

cheminées. Bref, l'Administration sera maîtresse chez nous.

Nous avons développé un long exemple relatif à la lumière ; nous aurions pu en dire autant de tout autre facteur de la salubrité.

Ainsi, le pouvoir municipal pourra-t-il s'arrêter quand il aura procuré aux particuliers, au prix de multiples vexations, une maison bien aérée, si ces derniers s'obstinent, comme c'est trop souvent l'habitude, à laisser fermées les multiples ouvertures percées au nom de l'hygiène publique.

Voilà à quels excès peut porter le souci de l'espèce ; on arrive à franchir sans s'en douter les limites très ténues qui séparent l'hygiène privée de l'hygiène publique ; on en arrive à rendre obligatoires les prescriptions de l'hygiène privée ; et, par suite, à mettre les droits et les libertés des individus à la merci des autorités publiques.

CHAPITRE IV

HISTORIQUE DE L'HYGIÈNE PUBLIQUE

Un rapide historique de l'hygiène publique nous permettra de constater que cette science ne date pas du XX^e^ siècle comme on le dit trop souvent. A certaines époques très reculées, elle a dominé la législation, et ses prescriptions empruntaient aux religions leur sanction et leur prestige ; nous constaterons, de plus, qu'en matière d'hygiène, les peuples anciens étaient peut-être plus avancés que nous.

On trouve déjà, dès les premières civilisations, des règles hygiéniques très techniques et absolument conformes au temps et au climat : par exemple la circoncision, les ablutions, les jeûnes et l'interdiction de consommer la viande de porc chez les Juifs, mesures qui s'expliquent si l'on songe que ce peuple vivait sous un climat brûlant et dans des contrées ravagées par des maladies épidémiques et les affections de la peau.

A Sparte, l'hygiène poussait l'intervention de l'Etat à ses limites extrêmes. Les malingres, une fois éliminés, dès l'âge de 4 ans, arrachés à leur famille, les jeunes gens étaient formés par l'Etat

à une existence virile et guerrière, à laquelle la célèbre république attachait son salut.

Rome

L'hygiène publique a toujours occupé une place considérable dans les préoccupations du peuple romain. Sous le règne de Justinien, les aqueducs de Rome étaient au nombre de 14 et leur longueur totale de 600 kilomètres ; ils fournissaient 1.500.000 mètres cubes d'eau par 24 heures, soit, pour une population de 1.000.000 d'habitants, 1.500 litres par tête et par jour. Les bains d'eau froide et d'eau chaude étaient à l'usage de tous. On prenait des bains jusqu'à deux fois par jour ; généralement, on y consacrait à peu près la 1/2 journée. Les bains publics étaient accessibles à tout le monde. Les pauvres comme les riches s'en procuraient l'entrée, moyennant la modique rétribution d'un quadrant (un peu plus d'un centime), payée à la porte. Le bain froid, frigidarium, s'y prenait dans une cuve commune, près de laquelle était un espace disposé en gradin appelé schola (école), parce que c'est là que ceux qui assistaient aux bains sans y prendre part, ou qui attendaient qu'il y eût place pour eux dans la cuve, venaient s'asseoir pour converser.

Le bain tiède, trepidarium, se prenait dans de grands bassins assez larges pour pouvoir y nager. Il avait aussi son école. Les bains publics, qui n'étaient primitivement que de simples piscines où le

peuple venait nager et s'exercer, ont acquis un développement et des perfectionnements immenses sous l'empereur Auguste.

C'est à cette époque qu'ils ont pris le nom de Thermes. Agrippa, étant édile, fit construire 170 bains, où, pendant toute l'année de son édilité, le peuple fut admis gratis. Il en fit plus tard élever d'autres, qu'il légua au peuple, afin qu'il pût s'y baigner gratuitement à perpétuité. Un balneator (baigneur) était attaché comme gardien à chaque établissement ; il avait sous ses ordres un chauffeur (formicator) et une foule de serviteurs, tels que les capsarii, pour garder les habits, les aliptœ ou unctores (parfumeurs), les alipili (épileurs) et les tractatores (masseurs), car le bain était accompagné de frictions nombreuses que les Romains recherchaient avec délices.

La loi des Douzes Tables (table 7) décidait qu'un espace libre de 2 pieds et demi devait être laissé entre les constructions, afin de permettre à l'air de circuler librement.

La loi Julia fixait le maximum de hauteur des maisons ; il était de 70 pieds (20 m. 60). Enfin, des voies larges et pavées avaient été couvertes, et des trottoirs créés pour les piétons.

La construction des égouts ne fut pas non plus négligée à Rome.

Tarquin, nous dit Denys d'Halicarnasse, commença à creuser les égouts au moyen desquels toutes les eaux étaient dirigées vers le Tibre ; on peut les qualifier d'ouvrage admirable. « Je vois, ajou-

te-t-il, trois grandes magnificences qui font surtout apparaître la grandeur de l'empire romain : les aqueducs, les routes pavées et les égouts. »

M. de Freycinet (Principes de l'assainissement des villes) pense que chez les Romains, il existait déjà des communications directes entre les maisons et les égouts, c'est-à-dire le système du tout-à-l'égout : « Il est assez remarquable, dit-il, que le dernier progrès de l'assainissement consiste précisément à revenir au passé. Une fois de plus, en croyant innover, on ne fait qu'imiter. »

La France est encore couverte des vestiges des anciens aqueducs qui datent de la domination romaine. On ne peut terminer ce trop bref exposé de l'hygiène publique à Rome qu'en citant la célèbre réponse d'Auguste au Séant qui proposait de lui élever des statues : l'empereur refusa, et profitant de l'occasion pour montrer où devaient aller les hommages et les vœux, il érigea lui-même, à ses frais, des statues aux trois divinités bienfaisantes : à la paix, à la concorde et à la santé publique.

Moyen Age et temps modernes

La plupart des hygiénistes sont d'accord pour dire que le Moyen-âge marque, au point de vue de l'hygiène, une période de décadence : « C'est le règne de l'ascétisme et du mysticisme ; partout

l'on enseigne et l'on sanctifie le mépris du corps, le dédain de la vie actuelle, les joies de la vie future. Ce fut le fond de cette grande révolution de la Renaissance de réagir contre le stérile mysticisme du Moyen-âge, de restituer à la vie réelle et aux choses terrestres leur importance et leur dignité. Dans toutes les branches de l'esprit humain, c'est la même réhabilitation des aspirations et des besoins réels de l'humanité. La satire achève l'œuvre des penseurs et des réformateurs. C'est Cervantès qui oppose la maigre et triste figure du chevalier de la Manche au gros bon sens bien nourri de Sancho. Et Rabelais, dans son plan de l'abbaye de Thélème, dans son récit de l'éducation de Pantagruel, trace tout un programme de pédagogie et d'entraînement où les plus hautes questions d'hygiène sont abordées et résolues avec une singulière clairvoyance. »

M. C. Enlart, dans son bel ouvrage, l'*Architecture civile et militaire,* et M. Leroy de la Marche, dans sa lumineuse étude sur les bains au Moyen-âge (1), ont réduit à néant une pensée qui tendait à s'accréditer même dans les milieux érudits, à savoir que le Moyen-âge, époque mystique par excellence, n'accordait aucun soin à « la pauvre guenille », et que la propreté la plus élémentaire était totalement inconnue à cette époque.

M. C. Enlard nous révèle que ce que l'on appelle

---

(1) Cités par le Dr Fiessinger.

du nom d'oubliettes dans les châteaux sont, en général, de vulgaires puisards, ou parfois aussi des glacières. Chaque notable avait sa salle de bains à domicile. Charles le Téméraire ne partait pas en campagne sans sa baignoire d'argent, qu'il perdit à la bataille de Granson. On citait, à cette époque, l'installation luxueuse des cuves à baigner de l'hôtel Saint-Pol. Les monastères même se pourvoyaient d'étuves. On peut lire, dans les statuts du couvent de religieuses fondé par l'Impératrice Irène au XI[e] siècle, l'obligation de prendre un bain au moins une fois par mois. Une des règles du savoir-vivre, au Moyen-âge, commandait d'offrir un bain à ses hôtes. Durant les trois semaines que Jeanne d'Arc passa à Bourges, dans l'hôtel du général des finances, la femme de ce dernier, Marguerite de Touroulde, mena plusieurs fois l'héroïne aux étuves de la ville. Ces étuves renfermaient d'ordinaire des baignoires et des piscines. Puis, comme à Rome, à cause des violations fréquentes des règlements touchant la séparation des sexes, on finit par confondre les étuves publiques avec les maisons de débauche, et on les supprima peu à peu à partir de la Renaissance ; si bien que de vingt-six étuves publiques qu'on comptait à Paris en 1292, il n'en restait plus que deux sous Louis XIV. Il faudra en arriver au XIX[e] siècle pour que, sous la poussée des découvertes scientifiques, des habitudes hygiéniques s'implantent définitivement dans la population.

Donc, contre l'idée généralement admise, contre

M. Pescaud, contre le docteur Proust, la Renaissance, à notre avis, marque un recul en matière d'hygiène. C'est la coutume du « gare à l'eau » qui s'implante. Dès 1578, Henri III se plaignait que les escaliers du Louvre soient encombrés d'immondices. Avant lui, François Ier se servait de la cheminée pour y déposer ses ordures royales. Les nombreux mémoires que nous ont laissés Saint-Simon et Franklin, éclairent d'un jour singulier l'époque qui a précédé la révolution et, par maints détails trop répugnants pour être cités ici, nous montrent que la propreté corporelle et même la plus vulgaire décence étaient totalement inconnues dans une société pourtant si brillante et si raffinée. L'étude rapide de la police sanitaire nous montrera que l'hygiène publique était tout aussi en honneur en ce temps-là que de nos jours, bien que, cependant, elle n'eût pas toujours des résultats appréciables.

Les règlements sanitaires au Moyen-Age

En 1148, Philippe-Auguste prescrivait au prévôt de Paris d'avoir à faire paver les rues pour en faciliter le nettoiement et remédier à la puanteur des immondices qui pénétrait jusque dans son palais et le rendait inhabitable. C'est aussi vers cette époque que l'on restaure le système des égouts. A partir du règne de Charles V, on commença à voûter les égouts de la ville, dont bon nombre jusque-là étaient à ciel ouvert. En 1240, les capitouls

de Toulouse enjoignaient aux habitants d'assurer l'écoulement des eaux devant leurs maisons et faisaient défense de laisser couler à la rue d'autres eaux que celles de pluie.

Un acte de 1270 ordonnait au voyer de Paris de veiller à la propreté des rues et lui donnait tous pouvoirs pour « amender » les habitants qui violeraient leurs « deffenses ». En 1395, un édit punit de prison les habitants qui négligent de nettoyer le devant de leurs maisons.

Peu à peu, les abattoirs étaient installés à la limite des villes. A peu près toutes les villes du Nord, sauf Amiens, avaient un service de voirie bien ordonné, le balayage des rues y était assuré depuis longtemps. A Dijon, dès le commencement du XV^e^ siècle, l'enlèvement des immondices était effectué toutes les semaines par « six compagnons conduisant autant de tonneaux », et, en 1449, on enjoignit à chaque habitant d'avoir à tenir nette la portion de la rue contiguë à son hôtel. Il faut cependant avouer que dans les villes comme Paris, où les frais d'enlèvement et le charroi des immondices étaient laissés à la charge des particuliers, les choses allaient moins bien. Les règlements y existaient, mais fort mal appliqués ; c'était surtout aux porcs vaquant dans les rues et aux chiens qu'étaient confiés les soins du nettoyage urbain. C'était surtout pour la population parisienne une occasion de fronder l'autorité en éludant les règlements de voirie.

L'assistance publique et privée qui constitue une

branche de l'hygiène publique, était aussi très développée au Moyen-âge. M. Léon Chateau, dans son Histoire et caractères de l'architecture en France, et M. Alex. Monnier (1), dans son Histoire de l'assistance publique à Paris, nous apprennent qu'au XIII[e] siècle on comptait, en France, 2.000 léproseries pour une population d'environ 15 millions d'habitants. Les tuberculeux d'aujourd'hui, tout aussi nombreux, sont loin de compter autant d'hôpitaux, comme le fait remarquer le docteur Fiessinger. C'est à cette époque que s'élevèrent de toutes parts les hôpitaux pour vieillards indigents, femmes en couches, aveugles (Quinze-Vingts, 1254). Chaque confrérie avait ses maisons de refuge et ses hospices. A la fin du XIII[e] siècle, Paris ouvrait aux malades les portes de ses douze hôpitaux, sans compter ceux des paroisses et des communautés religieuses. Cette profusion d'établissements de bienfaisance finit, d'ailleurs, par engendrer des abus.

Les hygiénistes croient trop que les procédés de désinfection et les mesures d'isolement, en cas de maladies épidémiques, sont une découverte de la science moderne. Or, Manœt, dans son Traité de la peste, en 1729, nous décrit la sévère réglementation édictée autrefois en temps de peste. Les habitants élisaient un conseil de santé qui, seul, devait être qualifié pour arrêter les mesures à prendre pour enrayer le fléau. Et celui-ci descendait au moindre détail. Pas de pauvres dans les rues, pas d'ordu-

(1) Cités par le D[r] Fiessinger.

res ni d'immondices, un passage régulier de tombereaux maintenait la voie publique en état de propreté. Chaque logis devait être pourvu de fosse d'aisance et la désinfection s'opérait à l'aide de pelletées de chaux. Une surveillance vigilante gardait les portes de la ville ; personne ne pouvait pénétrer sans être muni d'un certificat de santé (1). Dans une ville du Haut-Jura, où survint la peste au XVIII[e] siècle, une série de mesures et d'arrêtés furent pris pour assurer la désinfection et l'isolement. En 1623, les habitants étaient fort préoccupés du fléau qui menaçait les localités du Haut-Jura. On cite un exemple très suggestif à ce sujet :

Le 17 mai, un habitant, Sébastien Charnage, dut rester enfermé pendant plusieurs semaines dans sa maison, parce qu'il avait eu une conversation avec Catherin Charnage, son frère, curé de Rixoude, paroisse déjà infestée de la peste. Quelques jours plus tard, le premier cas se déclarait à l'asile des pèlerins de la ville. Le chirurgien Humbert Marchand, qui avait vu le malade, fut, comme Sébastien Charnage, contraint de demeurer chez lui, sous peine d'être privé de son droit de bourgeoisie et puni de fortes amendes. On construisit en dehors de la ville des cabanes où l'on transporta non pas seulement les malades, mais même les sujets suspects de contagion. Un arrêt du 8 juillet, édicté par le Parlement de Dôle, décréta les châtiments les

(1) P. Benoist. Histoire de l'Abbaye et de la Cure de Saint-Claude (cité par le D[r] Fiessinger).

plus sévères, y compris la peine de mort, contre les réfractaires qui feraient mine de s'échapper. Des vivres étaient apportés à la ville. Les conducteurs déchargeaient leurs provisions à une certaine distance des cabanes, les sujets valides mais claustrés les transportaient aussitôt à leurs domiciles respectifs.

M. Benoist indique dans ce même ouvrage comment, au début du XVIII[e] siècle, on procédait à la désinfection ; la façon de procéder qu'il indique ne s'écarte pas trop de celle employée de nos jours.

La désinfection des locaux s'opérait, d'après lui, avec des soins méticuleux. Le premier jour, la rue restant barrée à la circulation, les fenêtres étaient ouvertes : on allumait un feu de genévrier et de romarin pour en chasser « l'air le plus grossier ». Deux clercs, après avoir dressé l'inventaire de tous les objets, faisaient porter à une buanderie hors ville, les linges, draps, couvertures, vêtements, enfouis sous des bâches de cuir ; les planchers, les plafonds, meubles, réduits obscurs, etc., étaient lavés à l'eau de lessive ou à l'eau vinaigrée. Ce premier nettoyage n'était qu'un prélude. Après les laveurs, apparaissaient les fumigateurs. Quatre séries d'opérations composaient leur besogne. Le premier matin, toutes issues closes, ils brûlaient du foin arrosé de vinaigre. Il se dégageait une fumée âcre et violente, qui purifiait l'appartement jusqu'au soir à l'ouverture des fenêtres. Le second matin, nouvelle fumigation de sabine, romarin, genièvre et lavande. Le troisième jour, usage de substances plus énergiques : soufres, composés

mercuriels et arsenicaux, qui étaient projetés sur une plaque de fer rouge. Le quatrième matin, dernière fumigation ; les bains de genièvre, l'encens, la myrrhe, le benjoin en faisaient les frais. C'était le parfum doux terminal. Malgré toutes ces précautions, l'épidémie se prolongea environ pendant quatre mois, faisant environ sept cents victimes.

Les règlements sanitaires aux XVI^e^ *et* XVII^e^ *siècles*

Aux XVI^e^ et XVII^e^ siècles, malgré leur défaut d'application, il y eut une foule d'ordonnances et de règlements sanitaires.

En 1563, une ordonnance enjoint à « toutes personnes ayant maisons ès faulxbourgs Sainct Denis, Sainct Ladre et Sainct Laurens, de faire oster et nettoyer toutes et chacunes les boues, immundices et terres estans devant leurs maisons, chacun en droict soy, à la hauteur de la chaussée et pavé, et icelles mectre en lieu non préjudiciable et ce dedans trois jours prochains, sur peine de dix livres parisis d'amende chacun ».

Et, un peu plus tard, le même bureau de la ville de Paris songe à employer les « marraulx et vaggabonds et les povres valides » pour nettoyer les boues et immondices.

Une ordonnance de 1644 réglemente l'enlèvement des vidanges, qui devait être terminé à 6 heures en été et à 7 heures en hiver, sous peine de prison.

Vient ensuite la célèbre ordonnance de La Reynie (24 mars 1668), réorganisant le service de santé par des réglementations s'étendant aux profes-

sions délétères, aux industries dangereuses, aux questions de voirie, aux cimetières, aux maladies de l'homme et des animaux, à l'alimentation, à l'éducation physique des enfants. Elle enjoint aux propriétaires des maisons dans lesquelles il n'y a pas de latrines, d'en faire construire dans le délai d'un mois, sous peine d'amende.

De ce rapide exposé de l'hygiène publique dans l'ancienne France, nous pouvons conclure au peu de valeur de la réglementation sanitaire, puisque, aux XV^e^, XVI^e^ et XVII^e^ siècles, elle fut presque aussi abondante que de nos jours, sans pouvoir réussir cependant à vaincre la routine et les habitudes invétérées de malpropreté des gens. Cet échec complet tient à ce que la réglementation ne s'appuyait pas sur le seul remède qui puisse venir à bout de l'insalubrité : l'enseignement de l'hygiène.

Nous avons pu constater, en outre, que les grands principes de l'hygiène n'étaient pas inconnus autrefois et, par conséquent, les récentes découvertes scientifiques ne sont pas un motif suffisant pour donner de nouvelles armes aux pouvoirs sanitaires.

L'hygiène au XIX^e^ siècle

L'intervention de l'Etat en matière d'hygiène a pris, de nos jours, une importance considérable. Elle prétend se justifier par la révolution complète des données scientifiques modernes. La prophy-

laxie des maladies contagieuses, notamment, a changé de face.

Les notions positives que la bactériologie a fourni sur l'évolution des agents infectieux, leurs conditions d'existence, la résistance à leurs spores, leurs voies de transmission et les moyens de les détruire, ont déjà modifié profondément les mesures sanitaires et peut-être tendent-elles à amener dans un avenir très prochain des mesures encore plus vexatoires.

Les résultats principaux de ces découvertes portent sur l'atténuation des virus et sur les méthodes propres à l'obtenir, les recherches sur la nature microbienne d'un grand nombre d'affections contagieuses, l'étude de plus en plus approfondie des milieux, et enfin, au point de vue prophylactique, les mesures prises pour exécuter l'information officielle, la désinfection, l'isolement et la vaccination.

Avec quelques ballons de verre, avec quelques bouchons d'ouate, nous dit M. Henri Monod, Pasteur fit justice de la doctrine de la génération spontanée. Il démontra que, dans les milieux stériles où l'on prétendait que la vie se développait d'elle-même, elle ne se développait qu'autant que des germes microscopiques y avaient été apportés par l'air ; que, lorsque ces milieux stériles avaient été mis à l'abri de tout contact avec l'air, aucune fermentation, aucune manifestation de vie ne se produisait. De là sont sortis les progrès de la chirurgie et de la médecine modernes : la pratique de

l'antisepsie, la découverte des bacilles, causes déterminantes de telle ou telle maladie, puis la recherche des moyens propres à empêcher les bacilles de se propager.

Nous aurons l'occasion d'étudier si de tels progrès doivent légitimer une intervention croissante des pouvoirs publics en matière d'hygiène, et si, pour sauvegarder les droits de la santé publique, il faut sacrifier les droits non moins sacrés de la liberté et de la personnalité humaines.

DEUXIÈME PARTIE

CHAPITRE PREMIER

L'HYGIÈNE PUBLIQUE ET LA SURETÉ OU LIBERTÉ INDIVIDUELLE

On entend par sûreté individuelle, la garantie qui existe contre les arrestations, les peines et la prison arbitraires. C'est la protection de la personne physique contre l'arbitraire administratif en matière pénale. M. Hauriou en résume ainsi l'idée générale : « personne ne peut être arrêté ni détenu que par ordre de l'autorité judiciaire, à la condition de passer en jugement régulier et de n'être frappé que de peines légales ». On ne peut donc pas être arrêté ni détenu, en vertu d'un ordre émanant d'une autorité administrative : une condamnation doit émaner d'un tribunal compétent et doit être rendue dans les formes prescrites pour les jugements qui sauvegardent les intérêts de la défense ; enfin, cette condamnation ne doit être prononcée qu'en vertu d'un texte formel de la loi. Cette liberté a toujours été en quelque sorte la charte des régimes libéraux : l'Angleterre, plus

privilégiée, possède l'*habeas corpus,* tandis que, chez nous, les violations faites à cette liberté sont le plus souvent sans sanction, la détention pouvant se prolonger sans que l'inculpé, une fois libéré, ait une voie de recours pour se faire dédommager de sa détention arbitraire.

La liberté individuelle ou liberté d'aller et venir, quoique très voisine de la précédente, ne se confond pas cependant avec elle, en ce sens qu'elle est seulement une sauvegarde de la liberté des mouvements, tandis que la sûreté personnelle peut être une garde de la vie. Elle est consacrée dans le titre I[er] de la Constitution des 3-14 septembre 1791.

Nous allons voir comment l'hygiène publique a porté atteinte à la sûreté individuelle dans la police des mœurs, ce qui nous permettra d'étudier incidemment la question du secret professionnel des médecins, auquel les hygiénistes portent une rude entorse en édictant la déclaration des maladies contagieuses. Nous étudierons aussi comment la liberté individuelle ou liberté d'aller et venir a reçu des atteintes jusqu'à ces derniers temps (1903) en matière de quarantaine.

La police des mœurs

Inspirée en partie par des motifs de sécurité et de moralité publique, c'est surtout au nom de la santé publique que les hygiénistes, avec le docteur Fournier en tête, défendent le principe de la ré-

glementation à outrance de la prostitution. Et, cependant, l'organisation existante de la police des mœurs, comme le dit M. Dolléans, porte atteinte à trois principes du droit public. Par les arrestations qu'elle opère, elle enfreint les principes du droit constitutionnel qui protègent la liberté individuelle. Par les jugements qu'elle rend, elle enfreint le principe de droit administratif qui sépare les autorités judiciaire et administrative. Par les condamnations qu'elle prononce, elle enfreint les règles du droit criminel qui exige que toute peine soit prévue par la loi. « Car la liberté individuelle ne doit pas être le privilège de quelques-uns. Il ne doit pas y avoir dans la société une classe dont la liberté individuelle soit en dehors du droit commun, le système des lettres de cachet ne doit pas revivre à l'encontre des malheureuses qui appartiennent malgré tout à la loi, quelle que soit leur déchéance, et que rien ne devrait soustraire au droit commun, c'est-à-dire à la loi.

Le Code de 1791, en affirmant le principe de la liberté individuelle : « Nul ne peut être arrêté et détenu que dans les formes déterminées par la loi » abolit cette odieuse pratique des lettres de cachet, en vertu de laquelle les gouvernements de l'Ancien régime pouvaient à discrétion faire emprisonner les sujets par mesure administrative. Désormais, toute arrestation doit s'appuyer sur un texte de loi et la liberté individuelle consiste « à n'être détenu qu'en vertu d'un ordre émané de l'autorité judiciaire ». Or, on sait que la police des

mœurs opère sans mandat et sans délit. Non seulement les arrestations de la police des mœurs ne sont jamais faites en vertu d'un ordre de l'autorité judiciaire, mais même les délits que l'on poursuit, le délit de prostitution et celui de racolage n'existent nulle part dans nos codes. La police des mœurs viole encore le grand principe de la séparation des autorités judiciaire et administrative. Ainsi, à Paris, au mépris des règles de la procédure criminelle, en l'absence de toute publicité et de tout défenseur, sans débats contradictoires, c'est la Préfecture de police qui prononce les jugements. Ces sortes de condamnations policières sont contraires au principe de notre droit pénal : « *Nulla pœna sine lege.* »

En somme, si les règlements de la police des mœurs sont légaux, leur sanction ne l'est pas, puisque les peines infligées par l'Administration ne sont pas prévues par les lois. Or, l'article 4 du Code pénal dit que : « Nulle contravention, nul délit, nul crime, ne peuvent être punis de peines qui n'étaient pas prononcées par la loi avant qu'ils fussent commis. » L'hygiéniste ne peut donc ici invoquer aucun texte qui punisse de prison le délit de prostitution et d'internement le délit de maladie. Les règlements de la police des mœurs ne devraient avoir d'autre sanction que celle de l'article 471, alinéa 15 du Code pénal, qui punit d'une amende de 1 à 5 francs ceux qui auraient contrevenu à des règlements légalement faits par l'autorité administrative et ceux qui ne se seront pas

conformés aux règlements ou arrêtés publiés par l'autorité municipale. Voici en quels termes M. Gide apprécie la police des mœurs : « Nous voyons donc qu'ici l'hygiène publique a abouti à ce résultat monstrueux de suspendre tous les droits inscrits dans nos lois, de frapper d'arrestation et de séquestration arbitraires, de condamner à une sorte d'emprisonnement perpétuel dans les maisons de tolérance, de soumettre à des traitements avilissants et à un viol hebdomadaire et officiel, sous forme de visite sanitaire, quelques centaines de mille pauvres femmes ou plutôt de femmes pauvres. Rien n'est moins prouvé que l'efficacité de ces mesures au point de vue de la diminution des maladies vénériennes. Si on les déclare indispensables, il n'y a aucune bonne raison pour ne pas les imposer d'abord à ceux dans l'intérêt de qui elles sont édictées, aux hommes. Assurément, la contamination peut se faire aussi bien par le mâle que par la femelle. Il n'y a pas d'inégalité de sexe devant l'hygiène, surtout devant l'hygiène sociale. » (1)

D'ailleurs, sur quoi peuvent se baser les partisans de la réglementation à outrance : la protection des générations nouvelles. Mais alors, pourquoi ne pas réglementer les relations légales ou le mariage, comme les relations extralégales ou les

---

(1) Ch. Gide. Introduction au rapport sur l'économie politique.

relations prostitutionnelles. Et même la procréation de l'enfant n'étant, pour ces dernières, qu'un accident, tandis qu'elle est le fait normal dans les premières, dans le mariage, dont elle est en quelque sorte le but, pour protéger l'avenir de la race, l'enfant, les réglementaristes seront fatalement conduits à contrôler les relations sexuelles dans le mariage, à n'autoriser ce contrat qu'après examen et consentement des pouvoirs publics. En ce sens déjà, dans divers congrès de médecine, des propositions ont demandé que la loi exigeât un certificat de mariage.

Le secret professionnel des médecins

La logique réglementariste a pour conséquence dernière le contrôle de tout acte sexuel légal ou extra-légal ; et, pour mieux s'assurer de l'efficacité de la déclaration nominative et de la visite générale, elle est fatalement amenée à la suppression du secret professionnel. En septembre 1902, à la Conférence de Bruxelles, M. Benthaan Macaré, avocat général à la Cour de La Haye, a déposé un projet de résolution ainsi conçu : « Le Congrès émet le vœu que la loi confère aux autorités sanitaires supérieures de chaque pays le droit de faire, à la requête du médecin qui a traité ou traite le malade, opposition à un mariage, dès que les autorités auront la certitude que la personne dont il s'agit est atteinte d'une maladie transmis-

sible, qui pourrait être funeste pour l'autre partie, et pour la descendance des futurs époux. » Indirectement, tous les hygiénistes qui proposent de suspendre le secret professionnel des médecins, quand il s'agit de projet de mariage, nous acheminent vers la réglementation officielle du mariage. C'est ainsi que M. de Gien, président du tribunal civil d'Avranches, propose d'ajouter à l'article 378 du Code pénal ainsi conçu : « Les médecins, chirurgiens et autres officiers de santé, ainsi que les pharmaciens, les sages-femmes et toutes autres personnes dépositaires par état ou par profession des secrets qu'on leur confie, qui, hors le cas où la loi les oblige à se porter dénonciateurs, auront révélé ces secrets, seront punis d'un emprisonnement de un à six mois et d'une amende de 100 à 500 francs », un paragraphe ainsi rédigé : « Néanmoins, en cas de projet de mariage, les médecins pourront, sur la demande formelle et des futurs et des personnes dont le consentement est nécessaire, être relevés du secret professionnel et faire connaître l'état de santé des futurs. Ceux à qui ces révélations auront été faites seront tenus au secret le plus absolu, et, en cas de divulgation de ce secret, seront punies des peines portées au précédent article. Les renseignements ne seront donnés que verbalement. »

Cette proposition, anodine en la forme, puisqu'elle parle du consentement des futurs et de leurs parents, est cependant inquisitoriale, puisque les futurs qui ne donneraient pas cette autorisation,

se déclareraient par là même tarés ou incurablement malades. Et l'on peut juger les conséquences des erreurs de diagnostic dont, en somme, les médecins ne sont pas à l'abri.

De cette proposition à celle du docteur Cazalis, il n'y a qu'un pas. Ce dernier demande « l'obligation pour tous de se présenter, avant le mariage, à un examen médical, comme on se présente à cet examen avant d'entrer dans l'armée ou s'assurer sur la vie ».

La loi du 7 avril 1903, par application de la loi du 15 février 1902, a suspendu en certains cas le secret professionnel des médecins ; elle énumère limitativement les maladies dont elle prescrit la déclaration (1).

Nous admettons fort bien que cette loi est basée sur le droit incontestable qu'ont les individus à ne pas être contaminés par la maladie infectieuse du voisin. Mais les hygiénistes, M. Monod en tête, voudraient élargir le cercle du nombre des maladies

---

(1) Maladies dont la déclaration et désinfection sont obligatoires : Fièvre typhoïde, typhus exanthématique, variole et varioloïde, scarlatine, rougeole, diphtérie, suette militaire, choléra et maladies cholériformes, peste, fièvre jaune, dysenterie, infections puerpérales et ophtalmie des nouveau-nés quand le secret de l'accouchement n'a pas été réclamé, la méningite cérébro-spinale épidémique.

Maladies dont la déclaration est facultative : Tuberculose pulmonaire, coqueluche, grippe, pneumonie et broncho-pneumonie, érysipèle, oreillons, teigne, conjonctivite purulente et ophtalmie granuleuse.

dont les lois de 1902 et de 1903 ont ordonné la déclaration ; ils réclament l'application, en France, d'une loi analogue à celle du canton des Grisons (Suisse), du 16 novembre 1902, qui rend obligatoire d'abord l'annonce des cas de tuberculose ouverte et de décès par tuberculose, ainsi que l'annonce de tout changement de domicile effectué par un malade atteint de tuberculose ouverte, et enfin la désinfection après le décès par tuberculose, et au cas de changement de domicile d'un tuberculeux (1).

L'éloquent rapport du docteur Josias à l'Académie de médecine, s'élevant avec force contre les tentatives de propositions qui ont pour but d'ajouter la tuberculose au nombre des maladies dont la déclaration est obligatoire, paraît cependant être dans le vrai. Après avoir soutenu que cette déclaration soulèverait plus de répugnance qu'aucune autre, et que, le médecin devenant par la force des choses le complice de ses clients, ferait, pour éviter la déclaration des erreurs de diagnostic, il ajoute « que les conséquences de la déclaration de la tuberculose pourront être extrêmement nuisibles au malade, parce que la déclaration sera pour lui une sorte de mise à l'index ; que la désinfection opérée fréquemment à son domicile le désignera comme un danger public ; qu'il

---

(1) Congrès international d'hygiène et de démographie de Bruxelles (1903), rapport de M. Schmid, délégué de Berne.

ne trouvera plus de travail en commun ; que, quelquefois même, devant les craintes de ses voisins, il ne trouvera plus à se loger. La misère et la détresse morale viendront s'ajouter à sa maladie et l'aggraveront. Si c'était pour procurer aux autres contre lui une protection efficace, il faudrait accepter ces conséquences pénibles. Mais est-ce possible ? Il ne s'agit plus ici d'une affection aiguë, à court terme, comme la fièvre typhoïde ou la scarlatine. Là, en quelques semaines, la maladie a terminé son évolution, et les désinfections nécessaires ont pu être terminées sans beaucoup de peine. Mais la tuberculose est une affection lente, durant 4 ou 5 ans en moyenne, pouvant se prolonger 10, 15 ou 20 ans. Comme on ne pourra pas enfermer les 1.200.000 tuberculeux de France dans des sanatoriums, s'appliquera-t-on à les suivre dans les menus faits de la vie journalière ? à les empêcher de cracher ou à les contraindre à se servir d'un crachoir de poche ? à assurer la désinfection de leurs mouchoirs, et périodiquement à des intervalles très courts, la désinfection de leurs logements ? Il faudrait faire tout cela pour que la santé publique fût véritablement protégée contre eux. Or, cela est impossible. »

Ce qui vient d'être dit de la tuberculose, pourrait être dit des maladies vénériennes dont la déclaration obligatoire est aussi à l'ordre du jour.

Il y a cependant autre chose dans une société que la santé de ses membres : il y a le respect de l'individu et la décence humaine, il y a l'intimité

de la famille et les sentiments sacrés qu'elle comporte.

Il est des considérations infiniment supérieures à l'hygiène, et plus respectables qu'elle. Obliger un père de famille, comme le dit M. P. Leroy-Beaulieu, qui a le malheur d'avoir un fils tuberculeux, d'infliger à ce fils, par une déclaration, une tare publique et permanente, l'obliger à gratifier ce fils d'un casier tuberculeux, est d'une rigueur par trop exagérée.

La mesure est encore plus révoltante si l'on tient compte des erreurs de diagnostic. Les journaux ont raconté, il y a quelques années, le cas d'un homme qui, réformé comme tuberculeux, entra dans le commerce, y réussit, et agréé pour gendre par son patron, en fut éloigné le jour où on apprit, par l'examen des certificats militaires, le motif de la réforme. Or, cet homme avait 60 ans ans quand il écrivit ce fait aux journaux ; après cette mésaventure, il resta célibataire, alors que l'époux de celle qui avait été sa fiancée mourut après 10 ans de mariage.

Quelques centaines de morts de moins pour une nation, ajoute le savant économiste, ne compenseraient pas les ruines et les déchirements qu'occasionnerait cette violation légale des secrets de famille.

Après avoir parlé de la sûreté individuelle, nous avons eu à nous étendre quelque peu sur le secret professionnel des médecins et la déclaration obligatoire des maladies contagieuses, pour montrer

les abus dans lesquels menacent de nous jeter les hygiénistes, le jour où le législateur sanctionnera leurs désidérata. C'est surtout à l'occasion de la prophylaxie des maladies vénériennes et de la tuberculose que les réglementaristes ont essayé de pousser plus avant l'intervention de l'Etat ; il était bon de le signaler en passant.

La liberté individuelle, ou liberté d'aller et venir, n'a pas été mieux respectée par les hygiénistes, du moins jusqu'à ces derniers temps ; nous allons en voir une démonstration dans l'étude des quarantaines.

Les Quarantaines

M. Léon Bourgeois, dans un beau discours prononcé le 14 janvier 1899, au Comité consultatif d'hygiène publique de France, disait :

« Les mesures sanitaires, pourvu qu'elles soient d'une efficacité certaine au point de vue scientifique, sont indispensables au point de vue juridique et économique. Elles sont conformes à la justice, car elles ne sont appliquées à un citoyen qu'autant qu'elles sont nécessaires pour défendre contre lui la santé et la vie des autres citoyens. Elles sont conformes aux principes de la démocratie républicaine, car elles profitent avant tout aux petits, aux faibles, aux malheureux. Elles répondent enfin aux nécessités du patriotisme, car elles ont pour but et pour effet de conserver et d'accroî-

tre ce capital humain, dont la moindre parcelle ne peut être perdue sans une atteinte à la sécurité nationale et à la grandeur de la patrie. »

Dans cette citation, il faut surtout remarquer le membre de phrase « pourvu qu'elles soient d'une efficacité certaine au point de vue scientifique ».

Il est évident que pour le cas qui nous occupe : les quarantaines, dont on a reconnu, de nos jours seulement, l'inutilité, nous avons bien le droit de nous élever contre une mesure absolument vexatoire qui, par le malaise et les inquiétudes qu'elle jetait dans les esprits et dans les affaires, portait atteinte aux droits et aux intérêts les plus respectables, et cela sans profit pour personne.

L'Angleterre, dès 1825, avait supprimé le système quarantenaire ; et cependant, plus de 70 millions de kilogrammes de chiffons de laine, provenant des régions où régnaient la peste, la fièvre jaune et les plus hideuses maladies, étaient importés chaque année dans le Yorhshire et travaillés à la main avant d'être livrés aux machines.

Depuis de longues années, les choses se passent ainsi, et jamais la santé des ouvriers n'en a souffert.

L'enquête sur le travail des chiffons de coton et de lin employés dans les papeteries de France a donné lieu aux mêmes constatations.

En France, la loi du 23 mars 1822, qui a régi jusqu'à ces derniers temps la police sanitaire, était une loi absolument draconienne, qui, pour des ré-

sultats très hypothétiques, comme nous allons le voir, portait une atteinte très grave à la liberté individuelle des voyageurs arrivant des mers d'Orient (1).

Avant d'être admis à la libre pratique, les navires subissaient la période de quarantaine au Lazaret ; la durée des quarantaines variait de 18 à 30 jours, suivant la nature de la patente délivrée au port d'embarquement ; en général, elle était moindre pour les navires des ports éloignés. En outre, les bureaux de santé établis dans les ports avaient toute latitude pour fixer des quarantaines dites extraordinaires qui pouvaient aller jusqu'à 60 jours, si le bateau avait la peste à bord, lors de son arrivée. Si pendant l'observation un malade succombait, la quarantaine recommençait, et l'on put voir des passagers strictement isolés au Lazaret durant six mois. Cette loi était sanctionnée par des peines exagérées contre les personnes ou le navire qui n'obéissaient pas à l'ordre de la Santé. Le navire, par exemple, pouvait être repoussé par la force et coulé. Toute violation de quarantaine en cas de patente brute était punie de mort ; s'il y avait seulement patente nette, travaux forcés à temps. Une dissimulation de maladie pestilentielle entraînait des peines encore plus fortes, s'il y avait eu invasion postérieure, sinon, il y avait travaux

---

(1) Dr Jean Toy. Réglementation de la défense sanitaire contre la peste, le choléra et la fièvre jaune d'après la convention, de Paris, 1903.

forcés et 2.000 francs d'amende. Enfin, survenait une série de peines contre les gens qui n'obéissaient pas aux ordres de la Santé.

Les journaux, ces derniers temps, étaient couverts de protestations indignées contre le régime subi au Lazaret du Frioul, à Marseille. A cela, s'ajoutaient les ordonnances de 1831 organisant les quarantaines terrestres. Or, ces prescriptions étaient totalement impuissantes à arrêter le choléra ; d'ailleurs, de nombreuses constatations, même à cette époque-là, fournissaient des arguments contre la loi de 1822 : 1° l'immunité de beaucoup de pays demeurés en libre communication avec les territoires contaminés ; 2° l'immunité des marchands juifs de Constantinople qui centralisaient dans leurs magasins, sans désinfection préalable, les défroques des pestiférés ; 3° l'immunité de nombreux marchés européens, qui reçurent les 100.000 balles de coton expédiées d'Alexandrie en pleine épidémie ; 4° les multiples infractions commises chaque jour par le gouvernement français en faveur des provenances algériennes expédiées par les importateurs, qui, pour éviter les mesures sanitaires et les retards imposés à Marseille et à Venise, introduisaient en Europe, par Constantinople et Gibraltar, les marchandises provenant des côtes d'Orient ou de Barbarie.

Aubert Roche, en 1845, établissait, par plus de 64 faits authentiques et une expérience de 124 ans sur les bâtiments du Levant venus dans les ports de France, d'Italie, d'Autriche et d'Angleterre, que :

1° tout bâtiment arrivé sans attaques de peste en mer n'en a jamais eu après l'arrivée ; 2° que si la peste s'est montrée après l'arrivée, des cas se sont toujours manifestés pendant la traversée ; 3° que les marchandises du bâtiment, sans attaque de peste en mer, n'ont jamais communiqué la peste dans les lazarets ; 4° s'il existe un cas de peste à bord, la maladie s'est déclarée 8 jours au plus après le départ (1).

Au lieu de supprimer les quarantaines et de les remplacer par des mesures moins vexatoires, telles que la désinfection obligatoire pour tous et l'isolement pour les seuls contaminés, des décrets de 1849, 1850 se contentèrent de dispenser de toutes formalités les bateaux de pêche, ceux du cabotage et du pilotage, en établissant, en outre, un maximum et un minimum de quarantaines ; c'était absolument insuffisant ; les abus les plus criants des quarantaines subsistèrent encore.

Depuis cette époque, le commerce n'a cessé de se plaindre des gênes et des vexations qu'entraînait le régime des quarantaines, si peu efficace, comme nous venons de le voir. Cela est si vrai que les Compagnies maritimes et les armateurs en sont venus, en cas de choléra, à tripler le taux de leur frêt et à cesser de garantir la livraison des colis afin de décourager les expéditeurs, préférant sus-

---

(1) Aubert Roche. — La quarantaine de la peste. Ann. d'hyg. publ. 1845, cité par Toy.

pendre leurs opérations plutôt que de s'exposer aux vexations qui les attendaient. Plus pratiques, les Anglais tâchaient de concilier les intérêts de leur commerce avec ceux de la santé publique, estimant que le premier avait des intérêts aussi respectables que la seconde.

Convention de 1903 (1). — D'après cette convention, les gouvernements doivent se notifier les cas de peste ; désormais, l'isolement du malade impliquera celui des persones qui le soignaient, mais non celui du médecin. La quarantaine est supprimée pour les marchandises : la désinfection ou la mise en dépôt durant deux semaines la remplacent. Les navires sont classés en infectés, suspects et indemnes.

Pour les infectés, l'observation ou isolement de dix jours au lazaret, peut être remplacé à volonté par la surveillance, c'est-à-dire que les voyageurs seront seulement signalés à l'autorité dans les diverses villes où ils se rendent et soumis à un examen médical constatant leur état de santé ; la destruction des rats est imposée dans ces navires ; pour les navires suspects, elle est facultative. Les quarantaines terrestres sont supprimées ; pour être retenus à la frontière, les voyageurs doivent présenter des symptômes de choléra ou de peste. Suivent des dispositions relatives au canal de Suez,

---

(1) Dr Loufti. Politique sanitaire internationale.

pèlerinages de la Mecque, caravanes, etc. Telles sont les mesures rationnelles qui auraient dû être adoptées depuis un siècle, et qui n'ont été promulguées que sous la poussée unanime des grandes compagnies maritimes ; l'Angleterre, dès le début du XIX[e] siècle, les avait déjà substituées au régime vexatoire des quarantaines. C'est un exemple absolument probant, et qui démontre victorieusement que l'intérêt de la santé publique coïncide très souvent avec le maximum de liberté. Les moyens de prophylaxie des maladies telles que la peste et le choléra étaient d'autant plus vexatoires que le résultat était très incertain, ainsi que le disait, au Sénat, M. Alcide Treille (1).

« En 1893, j'ai vu, dit-il, un choléra spécial, le choléra africain, comme je l'ai appelé, qui avait un caractère bien plus nocif, bien plus dangereux que le choléra asiatique. Les gens qui ont été soignés par les procédés les plus perfectionnés, avec tout ce qu'il y a de plus raffiné comme remède, sont morts dans la proportion de 90 p. 100 ; ceux qui ont suivi la médication ancienne, la médication de la vieille médecine, donnaient à la mortalité dans les 75 p. 100. Ceux qui faisaient ce que les indigènes appellent la « doua rabbi » ou les médicaments de Dieu, consistant à boire de l'eau, ne perdaient

---

(1) J. *Officiel*, du 18 décembre 1900. Sénat, débats parlementaires, p. 973.

plus que 36 p. 100 ; ceux qui employaient la médication arabe n'avaient plus qu'une mortalité de 20 p. 100. Ce sont là des exemples qui m'ont rendu très modeste et qui me font repousser l'infaillibilité médicale à laquelle on tend à nous mener. »

CHAPITRE II

L'HYGIÈNE PUBLIQUE ET LA LÉGISLATION OUVRIÈRE

Section Première. — L'hygiène publique et la liberté du travail

L'hygiène publique n'a pas été étrangère dans les préoccupations du législateur réglementant la durée ou les conditions d'exercice du travail de l'ouvrier. Nous n'avons pas à donner ici le tableau d'ensemble de la législation ouvrière, inspirée le plus souvent par une réelle sollicitude pour la vie et la santé des petits ; nous nous bornerons à rechercher si, au nom de l'hygiène publique, le législateur n'a pas quelquefois outrepassé ses droits en empiétant sur ce droit incontestable qu'a l'ouvrier de disposer de son travail comme il l'entend ; et cela sans amener des résultats bien sensibles dans la situation sanitaire et l'amélioration du sort des classes ouvrières.

Enfants

Au nom de l'hygiène publique, la loi a tout d'abord décidé (L. 3 nov. 1892), que l'âge requis pour entrer à l'usine est de 13 ans, à moins que l'en-

fant, dès l'âge de 12 ans, ne soit muni du certificat d'études primaires et d'un certificat d'aptitude physique délivré par le médecin, qui, en fait, n'est jamais refusé. L'inspecteur du travail peut, après examen médical de l'enfant de moins de 16 ans et de plus de 13 ans, exiger son renvoi de l'usine, ou le faire employer à des travaux moins pénibles. De plus, avant l'âge de 18 ans, ils ne peuvent pas être employés à un travail de nuit. Avant l'âge de 13 ans, ils ne peuvent pas se livrer aux travaux souterrains des mines, minières et carrières. De 13 à 18 ans, le travail souterrain est sévèrement réglementé, la loi va jusqu'à réglementer le poids des fardeaux qu'ils peuvent traîner ou porter. Le législateur, ému de tant d'enfants exploités par leurs parents ou leurs patrons, hâves, chétifs, déformés par un travail précoce, dit aux parents : Je veux défendre contre vous le droit à la vie de vos enfants. C'est déjà affirmer un principe assez contestable : c'est l'Etat exerçant sur l'enfant un pouvoir supérieur à celui du père de famille. C'est l'Etat dispensant l'enfant de travailler parce qu'il est âgé de moins de 12 ans, quoique ayant une robuste constitution, et faisant cependant au père de famille une obligation de le nourrir. La règle posée par le législateur est trop rigide. On aurait pu dans un centre industriel réunir une commission ayant toute l'impartialité suffisante pour permettre à tel enfant de 11 ans, très précoce et bien constitué, de travailler à tel ouvrage peu pénible, tout en

ayant le pouvoir de faire renvoyer de l'usine tel enfant de 13 à 18 ans maladif et mal conformé.

Il est des circonstances particulières qui varient avec chaque cas, et pour lesquelles la règle uniforme du législateur ne peut amener que des heurts et des violations de droit ; aussi la loi doit se borner à édicter des dispositions générales.

Femmes

Pour les femmes, l'intervention du législateur est bien moins excusable que pour les enfants que la loi doit protéger quand ceux à la charge de qui ils sont confiés faillissent à leur devoir et à leur mission. Individualités au même titre que l'homme, la loi doit respecter chez elles ce qui forme l'apanage de la personnalité humaine, ses droits et ses libertés ; c'est d'ailleurs la poussée du féminisme contemporain, le droit au travail, s'il peut ne pas exister chez l'enfant, est indubitable chez la femme.

Or, la loi, à tout âge, leur interdit de travailler la nuit, ainsi que dans les mines, minières et carrières. Le docteur Rochard affirme que « le travail de nuit est fatal à la santé des femmes. A ce régime, dit-il, elles maigrissent, s'anémient et bientôt tous les désordres nerveux qu'entraînent l'appauvrissement du sang se succèdent. Lorsqu'elles sont mères leur lait se tarit, et la santé du nourrisson est définitivement sacrifiée. Nous avons fait une loi

pour protéger le premier âge ; le complément de cette loi tutélaire, c'est la suppression du travail de nuit pour les femmes, car il atteint les populations ouvrières dans leur source même en épuisant les mères de famille. »

Que se propose donc l'Etat en protégeant la femme ? Eviter qu'elle n'épuise sa santé par un travail excessif et que, par suite, elle ne soit plus apte à remplir son rôle de mère. Mais, fait-on observer, si la santé est débilitée par l'excès de travail, ne le sera-t-elle pas tout autant par l'insuffisance des moyens de nutrition ? Or, si la femme travaille, c'est évidemment parce que la rémunération de son travail est indispensable pour elle ou pour sa famille. On fait encore intervenir les droits de l'enfant, mais ces considérations ne s'appliquent pas à la femme célibataire ou veuve, ou qui n'est plus en état de devenir mère. Interdire à la femme tel travail qui, bien que fatigant, serait rémunérateur pour elle, est une violation manifeste de ses droits, s'il n'intervient pas une loi édictant le minimum des salaires. Or, on n'ose pas aller jusque-là. La mesure de protection, dès lors, prise en faveur de la femme, se retourne en réalité contre elle et contre sa famille.

Pour être justes, les lois du travail doivent être souples et doivent s'adapter aux circonstances, aux besoins de l'industrie et de l'hygiène publique tout ensemble.

Adultes

« Le droit au travail, dit P. Leroy-Beaulieu, consiste dans la liberté dont doit jouir chaque être adulte, de disposer comme il l'entend de ses forces et de son temps, sous la seule réserve qu'il ne lèse pas autrui. S'il convient à un homme ou à une femme ayant beaucoup de charges ou de besoins de travailler une heure ou deux de plus que la généralité des autres femmes ou des autres hommes, pourquoi la loi aurait-elle la barbarie de le lui interdire. »

L'Etat, d'ailleurs, en intervenant ainsi pour limiter la durée du travail, devra aussi limiter son intensité. De plus, cette réglementation, pour être efficace, devrait être internationale, entente incompatible avec notre régime protectionniste si en honneur.

L'Etat se verrait obligé de payer à l'ouvrier une indemnité pour cette sorte d'expropriation : car ce serait à lui de pourvoir à ces besoins, qui devraient être satisfaits grâce au produit de cette heure ou de ces deux heures de travail supplémentaire.

L'Etat ne pourrait pas s'engager dans cette voie de dépenses, conséquence de son intervention parce que l'indemnité qu'il aurait à payer serait trop vaste et nos budgets ne sauraient y suffire : d'autre part, il ne peut procéder à une expropria-

tion sans indemniser, sous peine de commettre un acte monstrueux.

Pour ne pas nous égarer dans le dédale des lois ouvrières, nous bornerons nos critiques à la loi capitale : la loi du 13 mars 1900, qui réglemente la durée du travail des adultes « dans les locaux qui occupent en même temps des femmes et des enfants ». Nous verrons si le législateur a obtenu des résultats appréciables au point de vue de l'hygiène publique et à quel prix il a obtenu ces résultats. Pour combattre cette loi, il n'est pas nécessaire de faire intervenir les questions de principe que l'on invoque d'ordinaire à l'appui de la liberté du travail.

Il est, en effet, très contestable de dire que le contrat qui lie le patron et l'ouvrier doit être passé entre eux librement, que l'ouvrier arrivé à la force de l'âge et de la pleine raison connaît mieux que n'importe qui son propre intérêt et ses propres forces, et qu'il n'appartient pas à la loi d'aller à l'encontre de sa volonté individuelle et de l'empêcher de fournir la somme de travail qui lui plaît et dans les conditions où elle lui est imposée. Il faudrait pour cela prouver que le contrat de louage entraîne un débat purement individuel entre chaque patron et chaque ouvrier, et que les deux parties sont sur pied d'égalité ; il faudrait prouver que l'ouvrier engage uniquement son travail, et que, par suite, le patron ne lui doit uniquement que le salaire déterminé par la loi de l'offre

et de la demande. En un mot, il faudrait prouver que le contrat de travail est libre.

Aussi, nous bornerons-nous à étudier ici la loi de 1900, au point de vue de ses effets pratiques et à enregistrer une intervention intempestive du législateur, si son œuvre a inutilement porté atteinte aux intérêts mêmes de la classe ouvrière.

La loi de 1900 décide (1) que les ouvriers et ouvrières jusqu'à l'âge de 18 ans, et les femmes à tout âge, ne pourront être employées à un travail effectif de plus de 10 heures par jour, à partir de 1904. Il faut prévoir que l'immense majorité des usines employant des adultes à côté des femmes et des enfants, cette loi réglemente en réalité le travail des adultes.

Dès lors, l'ouvrier, dont le nombre d'heures sera limité, essayera de rattraper par un plus grand effort ce qu'il perd en durée de travail, afin que la productivité de celui-ci reste la même et que, par suite, le salaire demeure équivalent. Et alors,

---

(1) Loi du 23 mars 1900, art. 3. « Les jeunes ouvriers et ouvrières jusqu'à l'âge de 18 ans et les femmes ne peuvent être employées à un travail effectif de plus de 11 heures par jour coupées par un ou plusieurs repos dont la durée totale ne pourra être inférieure à une heure et pendant lesquels le travail sera interdit. Au bout de deux ans de la promulgation de la présente loi, la durée du travail sera réduite à dix heures et demie et au bout d'une nouvelle période de deux années à dix heures. Dans chaque établissement, sauf les usines à feu continu et les mines, les repos auront lieu aux mêmes heures pour toutes les personnes protégées par la présente loi »

n'y a-t-il pas à craindre pour l'ouvrier un excès de fatigue différent, mais tout aussi anti-hygiénique que celui dont on espérait le préserver et résultant de l'excès de tension.

Ou bien, au contraire, l'ouvrier ne redoublera pas d'efforts, il ne s'inquiètera pas de maintenir la productivité du travail égale à celle d'autrefois : le voulant même, il se heurtera à une impossibilité absolue, car de plus en plus, la productivité de l'industrie dépend moins de l'activité de l'ouvrier que de la machine dont il est en quelque sorte l'auxiliaire. Il devra alors se résigner à une diminution de son salaire et, par suite, à des privations dont il devra souffrir avec toute sa famille. Il ne faut pas oublier en cette matière, comme le dit si bien Napias, que l'argent, c'est de l'hygiène emmagasinée ; c'est le correctif, dit Michel Lévy, des attitudes vicieuses, des émanations et des poussières professionnelles.

Priver l'ouvrier d'heures supplémentaires, c'est le priver de suppléments de salaire. Comme nous l'avons vu, la réglementation du travail implique la fixation du minimum des salaires. Mais croit-on l'industrie capable de supporter pareille charge ? Il est évident que si elle l'était, la loi n'aurait pas besoin d'intervenir : l'action privée des ouvriers suffirait dans notre état économique à maintenir les salaires immuables malgré la réduction des heures de travail.

Si, au contraire, l'action de la loi était nécessaire, c'est que l'industrie ne pourrait pas accep-

ter un sacrifice semblable. Dès lors, cette action risquerait d'entraîner sa ruine, surtout si les industries des nations voisines n'étaient pas soumises à un pareil régime. Mais la ruine de l'industrie serait la ruine de l'ouvrier, et ici encore la protection de l'Etat au nom de la santé des ouvriers aurait pour conséquence de leur nuire plutôt que de les aider.

Telle est la critique très judicieuse à notre avis que l'on pourrait faire d'une loi ouvrière prise comme type ; à l'appui de nos observations, nous citerons le rapport lu au Conseil de la fédération syndicale indépendante de l'industrie tourquenoise en réponse au questionnaire lancé pour étudier l'application de la loi Millerand-Colliard aux Unions fédérales de triage et peignage, de filature et de tissage de Tourcoing. Il s'agissait d'une protestation à envoyer aux autorités compétentes, au sujet des conséquences de l'application de la loi du 31 mars 1900, réglementant la durée de travail pour les usines qui emploient conjointement femmes, enfants et adultes. Cette critique, fort juste, montre que le législateur, voulant sauvegarder la santé et les forces des ouvriers heurte de front souvent des intérêts fort respectables et aboutit à des résultats absolument opposés à ceux qu'il attendait. Voici le rapport que rédigèrent les délégués ouvriers tisserands sur le vu des réponses qui leur parvinrent au questionnaire posé sur l'application de la loi du 31 mars 1900. Cette réponse est toute d'actualité, au moment où M. Viviani,

ministre du travail, vient de déposer une loi fixant à 10 heures le maximum de la journée de travail pour les adultes. Cette loi nécessitera évidemment une refonte de nos lois sur le travail des femmes et des enfants, auxquels on ne voudra pas accorder la même durée de travail qu'aux adultes. C'est une réponse par les intéressés eux-mêmes aux lois qui prétendent sauvegarder leur santé et, par suite, améliorer leur *condition*.

Quand la loi de 11 heures, dit ce rapport, a été appliquée le 1er avril 1900, il y a eu des grèves parce que la diminution des heures de travail devait amener forcément une diminution des salaires. Presque tous les industriels ont remanié, en effet, leurs tarifs, de manière à ce que l'ouvrier puisse gagner en 11 heures un salaire égal à celui qu'il gagnait sur la production moyenne de 11 heures et demie, laissant à l'ouvrier le soin de rattraper la différence d'une demi-heure par un regain de production.

Pendant quelques mois, les salaires n'ont guère diminué, parce que par un effort constant et du surmenage, les ouvriers sont arrivés à donner en 11 heures de travail presque la même production qu'en 11 heures et demie ; mais cette tension et cette continuité d'efforts n'ont pas pu tenir.

Le salaire de l'ouvrier a diminué, parce que peu à peu la production a diminué et a été ramenée à une production moyenne proportionnelle au nombre d'heures, comme cela existait avant l'application de la loi de 11 heures. L'expérience est donc

venue prouver qu'il est impossible à l'ouvrier de donner d'une manière constante un effort supplémentaire pour arriver à gagner en 11 heures ce qu'il gagnerait en 11 heures et demie.

Le travail a diminué, car la diminution de production et le remaniement des tarifs ont augmenté les frais généraux et le prix de revient des matières fabriquées ; de sorte qu'il est devenu impossible de soutenir la concurrence étrangère. Depuis l'application de la loi de 11 heures, le travail a toujours diminué dans l'industrie du Nord, à Tourcoing notamment, où plusieurs usines sont arrêtées et beaucoup d'autres travaillent à perte. Dans le tissage, parfois la moitié des métiers chôment et l'ouvrier qui ne travaille que sur un métier n'a plus de quoi vivre. Beaucoup d'industriels de nos centres manufacturiers sont allés établir leurs usines de l'autre côté de la frontière, où quatorze usines étaient en construction ces années dernières, et nos métiers à tisser battent en Belgique pour arriver à produire dans de meilleures conditions ; c'est là une concurrence terrible pour le travail français. L'administration des douanes pourrait dire combien de métiers ayant battu en France sont passés en Belgique pendant l'année 1900.

La confiance a diminué : les changements successifs dans la durée du travail donnent lieu chaque fois à des conflits et à des grèves ; les commerçants et les négociants en tissus n'ont plus de garanties au sujet des livraisons à dates fixes et remettent leurs ordres à l'étranger, au lieu de les

remettre sur nos places industrielles. Plusieurs usines ont déjà fermé, beaucoup ont diminué leur personnel, d'autres se préparent à le faire.

L'apprentissage devient impossible : étant donné que la loi de 1848 sur le travail de 11 heures est encore en vigueur pour les hommes majeurs, à la condition qu'il ne se trouve pas dans les mêmes locaux des femmes et des enfants, et d'autre part, que la loi du 31 mars 1900 réduira au 1er avril 1904 le travail à 10 heures pour les femmes et les enfants, ainsi que pour les hommes qui travaillent dans les mêmes locaux ; il s'ensuivra forcément que pour soutenir la concurrence, on organisera des ateliers séparés, dans lesquels on n'emploiera d'un côté que des hommes qui pourront travailler 12 heures. Les enfants seront relégués, là où on en prendra encore, dans une salle dite d'apprentissage, dans laquelle on leur donnera forcément des travaux faciles et de peu de rapport, de sorte qu'il sera impossible aux garçons de gagner une semaine qui puisse aider aux besoins du ménage avant qu'ils aient atteint leur majorité. En faisant ces petits travaux faciles, ils ne seront encore que des apprentis pour les travaux plus compliqués, quand ils seront en âge de passer dans les ateliers des hommes. L'apprentissage en souffrira encore au point de vue de la capacité des ouvriers, car beaucoup de pères de famille sollicitent généralement et obtiennent presque toujours d'apprendre eux-mêmes leur métier à leurs fils, qui travaillent sous leur surveillance ; avec la loi nouvelle, la chose

deviendra impossible. Au lieu que les Belges peuvent former des ouvriers beaucoup plus tôt que chez nous ; n'étant pas soumis aux mêmes lois, leur apprentissage est vite fait et, pour la plupart, dispensés du service militaire, ils gagnent une forte avance sur nous, si bien que nos industriels les préfèrent de beaucoup aux ouvriers français. Et l'on voit combien cette nouvelle loi menace notre industrie nationale.

Pour ces motifs, les Syndicats unis dans les Fédérations de triage, peignage, filature et tissage, demandèrent par la voie de leurs 3.500 syndiqués réunis, la modification de la loi du 1er avril 1900.

Telles sont les considérations que soulève la législation du travail : faite pour sauvegarder les forces des ouvriers, qu'un travail trop prolongé pourrait affaiblir, elle a très souvent une répercussion regrettable sur le salaire ou les conditions de travail et, par suite, l'hygiène semble détruire indirectement ce qu'elle essayait de conserver et d'améliorer.

Section II. — L'hygiène publique et la liberté de l'industrie

On peut définir la liberté de l'industrie : le droit qu'a tout industriel d'organiser à sa guise ses moyens de production, pourvu qu'il sauvegarde toujours la santé et la vie de ses ouvriers, et cela par le jeu des responsabilités et du risque professionnel.

Nous classerons sous ce chapitre les mesures prises au nom de l'hygiène publique pour la protection et la sécurité des ouvriers, bien qu'on puisse tout aussi bien les classer dans les violations commises contre le droit de propriété. L'intention du législateur en matière d'hygiène industrielle a été excellente, mais le résultat de la loi peut être détestable, car il n'y a pas d'usine, si parfaite soit-elle, où il n'y ait à redire sur quelque point ; l'inspection du travail pourrait devenir ainsi un véritable instrument de tyrannie contre les industriels qui déplairaient à l'administration. Et M. P. Leroy-Beaulieu de nous faire remarquer sentencieusement, que l'Enfer est pavé de bonnes intentions. Nous allons étudier quelques-unes des prescriptions édictées par la loi de 1903 et les décrets postérieurs ; nous verrons à quels résultats ont abouti les bonnes intentions de l'hygiéniste, et comment, souvent, pour parer à un mal on tombe dans un pire. La loi de 1903 réglemente le couchage dans les ateliers du patron. Or, malgré les descriptions navrantes des inspecteurs ou inspectrices du travail, il vaut peut-être mieux encore que de jeunes apprentis dorment dans un local médiocre, mais sous la surveillance du patron, plutôt que de loger en ville, dans quelque hôtel meublé, le seul accessible aux modestes bourses des ouvriers, repaire où vivent dans la promiscuité la plus dangereuse, prostituées, ouvriers et gens à tout faire. Et pour obliger le patron à avoir des dortoirs avec une épaisseur de murs de 30 centi-

mètres, une hauteur de plafond donnée, tel cube d'air, des cabinets d'aisance dernière mode, la population ouvrière honnête et laborieuse de l'atelier sera livrée au contact malsain d'une population interlope d'hôtel meublé, qui en tout cas n'offrira jamais de meilleures conditions de salubrité.

Les prescriptions du décret du 28 juillet 1904 sont, en effet, la plupart du temps, inapplicables. Il exige dans les locaux de couchage, 14 mètres cubes d'air par personne et une hauteur minima de plafond de 2 m. 60. Pour les dortoirs construits avant l'apparition du décret, 2 m. 40 sont tolérés. L'épaisseur de la maçonnerie doit être au moins de 0 m. 30. Il exige une chambre distincte par ménage, un espace de 0 m. 80 entre les lits, et la séparation des sexes. Il fixe les époques où les draps devront être changés et blanchis, les matelas cardés et les paillasses renouvelées. Sauf les gardiens, personne ne devra coucher dans les ateliers. Chaque dortoir devra être muni d'un lavabo pour 6 personnes avec linge individuel ; ses murs devront porter des enduits de revêtement facilement lavables.

Les inspecteurs font ressortir très souvent la difficulté d'application du décret, notamment en ce qui concerne l'épaisseur des murs. Celui de Troyes fait remarquer que 90 0/0 des maisons de la ville ou de la région sont en pans de bois hourdés en carreaux de terre. Leur épaisseur ne dépasse pas 0 m. 18. L'inspecteur de Beauvais fait de même observer que dans les campagnes, l'épaisseur de

30 centimètres n'est pas adoptée, qu'elle varie de la largeur d'une brique à sa longueur et que cette dernière dimension est la limite qu'on ne franchit pas. Il faudrait refaire pour ainsi dire toutes les constructions, ou faire en tous cas des dépenses considérables, si on voulait donner satisfaction au législateur. Nous passons sur les difficultés soulevées par les prescriptions concernant la hauteur des plafonds et le cube d'air.

L'interdiction de prendre les repas dans les ateliers, qui était absolue sous le régime du décret du 10 mars 1894, a rencontré de vives résistances de la part des patrons, autant que du personnel ouvrier. On conçoit quelle gêne c'est pour certains ouvriers qui apportent leur repas de midi, d'être obligés de quitter l'atelier pour consommer leurs provisions. L'hiver, force est à ces ouvriers de se rendre dans quelque cabaret, dont l'hygiène ne vaut pas mieux que celle de l'atelier qu'ils ont quitté, et ce cabaret a sur l'atelier ce désavantage de ne pas être un réfectoire gratuit. Aussi le décret du 29 novembre 1894 a-t-il dû admettre des exceptions à cette interdiction trop absolue.

Quant aux prescriptions relatives à la protection des machines, monte-charges, isolement des moteurs, il ne faut pas trop exagérer leur utilité, leur effet ne peut être effectif évidemment que sur les accidents provenant du défaut de protection, c'est-à-dire pour 16,80 0/0 seulement des accidents, d'après le rapport du docteur Klein, au Congrès

international des accidents du travail de Dusseldorf, en 1902.

D'ailleurs les inspecteurs montrent l'empressement des industriels à adopter des moyens de protection contre les accidents. C'est une preuve que sans contrainte, simplement par d'habiles suggestions, on serait arrivé à des résultats analogues.

L'application des lois récentes d'hygiène industrielle nécessite une transformation profonde du matériel et, par suite, de grands frais. Le décret de 1904 fixe à 7 mètres le cube d'air par personne travaillant à l'atelier ; le décret de 1894 parlait de 6 mètres, et le Comité consultatif d'hygiène publique de France demande 8 mètres. Où s'arrêtera-t-on ?

Le décret du 6 août 1902 a dû modifier l'article 4 du décret du 10 mars 1894 qui exigeait dans les ateliers des cabinets d'aisances avec inflexion syphoïde du tuyau de descente ; une telle installation impliquant, en effet, qu'on eût à sa disposition une eau très abondante et le tout-à-l'égout ; ce décret fixe simplement que les cabinets d'aisances devront être aménagés de manière à ne dégager aucune odeur.

Les règlements du 12 juin 1893 étant trop restrictifs, il leur était arrivé le même sort qu'aux lois sur le travail des femmes et des enfants ; à force d'être très détaillés et minutieux, les lois et règlements d'hygiène industrielle sont, dans un grand nombre de cas, devenus absolument inexécutables et, à peine mis en pratique, ont soulevé dans le

monde industriel en général des protestations très justifiées.

Si l'article premier s'était contenté de stipuler que les emplacements réservés au travail seront tenus dans un état constant de propreté, il n'y aurait eu rien à dire ; mais aussitôt cette règle posée, voici que ce même article prescrit des lavages au moins une fois par jour et indique en même temps le mode de les pratiquer. Or, peut-il y avoir ici pour toutes les industries une règle absolue et uniforme ?

« Ceux qui ont voté cet article, dit M. Georges Michel (1), n'ont jamais visité des fonderies de fer, où le sol est en sable et où, conséquemment, il n'y a pas de lavage possible ; ni de filature de laine, où l'on ne saurait tolérer sur le sol une humidité permanente qui souillerait les organes délicats des renvideurs, et nuirait à la bonne fabrication d'un fil aussi hygrométrique que celui de la laine, mais où, par contre, on balaie jusqu'à dix et quinze fois par jour. »

Comment, d'autre part, pourvoir abondamment d'eau les cabinets d'aisance dans les usines où il n'y a même pas assez d'eau pour refroidir celle du condenseur, parce que dans certaines localités où elles sont situées, les Compagnies d'eau leur font payer ce liquide à un tel prix qu'on est obligé pour la plus grande économie de le refroidir sur

---

(1) *Economiste Français*, 21 juillet 1894, p. 68.

des fascines. Dans ces établissements, où il n'y a pas d'eau pour ainsi dire, comment va-t-on procéder ? Il y a là une impossibilité matérielle contre laquelle les manufacturiers les plus riches ne sauraient lutter. Il ne manque pas d'usines dans les grandes villes où l'installation sous ce rapport serait tout à refaire et entraînerait des dépenses telles que beaucoup d'industriels préfèreraient fermer leurs établissements que de les supporter. Presque partout aujourd'hui il n'y a pas d'égout pour recevoir les vidanges, et les fosses ne se vident que toutes les quinzaines ou mensuellement. Il y a là un surcroît de dépenses contre lesquelles protestent les plus zélés. A une des dernières séances du Sénat (février 1909), M. Riou rappelait le fait suivant : Un inspecteur du travail a trouvé un cabinet d'aisance mal tenu. Il a dressé 60 contraventions à l'industriel, c'est-à-dire une contravention multipliée par le nombre des ouvriers. Le juge de paix les ramena à une. La Cour de cassation aurait donné raison à l'inspecteur, car la jurisprudence décide qu'un procès-verbal peut donner naissance à autant de contraventions qu'il y a d'ouvriers dans l'usine, de sorte que pour 6.000 ouvriers il y aurait 6.000 amendes.

Nous ne dirons rien de l'article qui impose des tons clairs pour les peintures. Quel rapport peut avoir la couleur des murailles d'un atelier avec l'hygiène ? Est-ce que dans certains cas, les tons neutres et effacés ne sont pas infiniment préférables pour la conservation de la vue ?

De même pour les poussières insalubres, les prescriptions sont utiles, mais dans certaines cités manufacturières, où l'espace est compté, ne serait-il pas trop dispendieux de décréter obligatoire l'installation de hottes avec cheminées d'appel pour les buées, vapeurs, gaz, poussières légères, etc. On comprendrait tout au plus l'installation coûteuse de ventilateurs dans chaque salle pour chasser les émanations insalubres, plutôt que de 30 hottes, par exemple, avec cheminées d'appel traversant 2 ou 3 étages superposés dans des ateliers où 30 mètres dégagent de la buée ou de la poussière.

L'un des articles porte encore que, pendant les interruptions de travail, les ateliers seront évacués et l'air complètement renouvelé. En principe, rien de mieux. Mais que de difficultés dans l'application. Dans les filatures de lin au mouillé, par exemple, il faut, pour pouvoir travailler, une température constante de 20 à 25 degrés et le soin de la maintenir apparaît tellement évident que les ateliers sont chauffés avec soin, et que le dimanche, une température plus élevée est maintenue dans les ateliers en vue du travail du lundi matin. Comment dans ces conditions ventiler les ateliers pendant les heures des repas ? De même pour les ateliers d'encollage et de parage. Et l'on comprend en même temps l'imprudence qu'il y a à forcer les ouvriers d'aller prendre leur moindre repas, sortant de ces salles à 20 ou 25 degrés, dans des réfectoires où la température est de 10 à 15 degrés moins élevée.

De même la loi fixe trop rigidement à 80 centimètres l'espace entre les machines d'un atelier, alors que les dangers de ces accidents varient avec les machines. C'est ainsi qu'on pourrait sans danger rapprocher deux métiers à tisser de 50 centimètres seulement, alors qu'il serait très imprudent de ne pas maintenir entre plusieurs cordes à lin au moins 2 mètres d'intervalle.

En somme, au point de vue de l'hygiène, voici les objections que soulève, selon nous, la législation industrielle. La réglementation eût dû tout d'abord se borner à énoncer les points principaux relatifs à l'hygiène ou à la sécurité des travailleurs, au lieu de stipuler comme elle fait les détails d'application qu'il est matériellement impossible de mettre en œuvre dans toutes les industries ; aussi, les réclamations s'élèvent-elles de toutes parts, si bien qu'une réglementation n'est pas plutôt faite, qu'une autre suit, contenant une foule de dérogations réduisant à néant la réglementation antérieure qui posait les principes.

Sans doute l'initiative privée seule n'aurait pas obtenu des résultats aussi nombreux et aussi concluants sans l'intervention de la loi, et c'est par un véritable arsenal de lois, de décrets et de règlements qu'on est parfois arrivé à stimuler le zèle des manufacturiers et à modifier une situation dont Villermé et Blanqui avaient signalé la triste existence, cinquante ans auparavant. Mais il ne faut pas oublier que si, dans l'établissement industriel moderne, mille précautions sont prises pour com-

battre le méphitisme résultant de l'encombrement, pour isoler les moteurs, protéger les machines, contrôler les chaudières, interdire le graissage direct des appareils en marche, défendre la mise en place ou le déplacement des courroies à la main, établir des tambours d'aspiration pour les vapeurs ou poussières, neutraliser les émanations acides par des arrosages alcalins ; si les ouvriers portent aujourd'hui des masques Durwell pour arrêter les poussières nuisibles, des respirateurs Steenhouse, des gants à isoler les mains des acides, des vêtements étroits et non flottants (mécaniciens), des chaussures sans clous (artificiers), des mitaines de taffetas (fleuristes) ; tous ces appareils et toutes ces précautions ont été utilisés par les ouvriers instruits chaque jour davantage des risques professionnels, et par les patrons consciencieux ou simplement prévoyants, qui voulaient s'éviter une responsabilité ruineuse, avant que l'Etat leur en ait fait l'obligation.

Dès 1867, la Société industrielle de Mulhouse donnait l'exemple en poursuivant le but de pourvoir à la sécurité des ouvriers au moyen d'inspections dans les établissements industriels. Des associations similaires se sont créées partout et fédérées en Association des Industriels de France, en 1885. Celle-ci, à l'aide d'inspections et d'un bulletin, décrit et recommande l'emploi des appareils les plus perfectionnés, pour préserver les ouvriers contre les accidents et signale les moyens hygiéniques employés avec succès en France et à l'étranger.

Il est, d'ailleurs, assez plaisant de voir que l'Etat, si pointilleux, quand il s'agit de prescrire des règles d'hygiène à l'industrie privée, est loin de se montrer un patron modèle dans ses usines, ses ateliers ou les locaux de son administration. On a tout dit sur l'installation défectueuse de ses bureaux de postes, casernes et prisons, et surtout les dépôts d'équipages de la flotte, qui réunissent les jeunes inscrits et les hommes qui reviennent des colonies avec les germes de toutes les maladies, dépôts qui sont à la fois une pépinière, un hospice et un refuge ; aussi, la mortalité y dépasse-t-elle de 275 p. 100 celle des escadres métropolitaines. L'Etat, qui prodigue les recommandations les plus enfantines pour le chauffage et l'aération des ateliers, néglige les prescriptions les plus élémentaires de l'hygiène dans les casernes. C'est ainsi que pendant les journées les plus brûlantes de la canicule, beaucoup de chambrées de soldats sont exposées toute la journée au soleil, sans qu'un store ou une persienne vienne en tempérer l'ardeur.

Mais le budget de l'Etat ne se prête pas aussi facilement que celui des industriels aux fantaisies des hygiénistes. Nous ne critiquerons pas le mode de nomination des inspecteurs du travail qui, bien souvent à la merci des personnalités politiques, pourraient parfois faire expier aux industriels le crime de ne pas partager leurs opinions personnelles. La législation ouvrière a, certes, contribué à l'amélioration physique de la classe pauvre, mais nous avons dû constater bien souvent que les hy-

giénistes ont manqué le but qu'ils se proposaient, entravé inutilement l'essor de notre industrie, et même lésé les intérêts des ouvriers, ce qui est beaucoup plus regrettable, et, d'ailleurs, le second résultat n'étant que la conséquence naturelle du premier.

CHAPITRE III

L'HYGIÈNE PUBLIQUE ET LES DROITS DE PROPRIÉTÉ

L'article 544 du Code civil définit la propriété : « le droit de jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par la loi ou par les règlements ». Cet article, par sa généralité même, ne peut guère servir de base aux protestations que soulèvent les pouvoirs de la police sanitaire de l'autorité municipale. Car, malgré l'étendue des pouvoirs qui appartiennent au propriétaire sur sa chose, le législateur s'est cru obligé, dans certaines circonstances, de les restreindre, soit dans l'intérêt général, soit même dans un intérêt privé supérieur. Mais quelle sera la limite de ce pouvoir réglementaire ? Elle a été recherchée par la jurisprudence du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation et, d'après M. Barthélemy, on peut la résumer ainsi : Le pouvoir réglementaire de l'autorité municipale, en matière sanitaire, va jusqu'au point où la propriété serait supprimée, c'est-à-dire quand un arrêté municipal ordonnerait la destruction ou

la suppression matérielle de la chose et quand serait supprimé le droit pour le propriétaire de disposer lui-même de sa chose. Ainsi, avant la loi de 1902, l'autorité municipale pouvait enjoindre au propriétaire de faire cesser une cause d'insalubrité, tout en laissant au propriétaire le libre choix des moyens. Le préfet pouvait prescrire une maison salubre, sans pouvoir enjoindre les dispositions de détail de nature à assurer la salubrité voulue par cette loi.

Avant la loi de 1902, les pouvoirs de police des maires, en matière de salubrité publique, se résumaient ainsi : Le maire peut ordonner aux intéressés de supprimer un foyer d'infection qu'ils possèdent sur leur propriété, mais ne peut prescrire des mesures pour obtenir ce résultat.

Après avoir exposé la législation et la jurisprudence en matière sanitaire de la loi de 1790 à la loi de 1902, nous étudierons en second lieu si la loi de 1902 a vraiment abrogé cette règle si protectrice des droits de propriété.

Section Première. — Législation antérieure a la loi de 1902

Loi du 16-24 *août* 1790

La législation révolutionnaire avait délégué aux corps municipaux le soin d'assurer la salubrité publique qui est ainsi devenue en naissant, et depuis n'a plus cessé d'être une des branches principales

de la police municipale. La loi des 16-24 août 1790 est demeurée en vigueur pour toutes les communes de France jusqu'à la loi du 5 avril 1884 et elle était applicable à Paris jusqu'en 1902 (1).

La salubrité publique est donc, à partir de ce moment, exclusivement assurée dans toutes les communes par des arrêtés de police municipale, lesquels sont, en principe, facultatifs pour les autorités locales. Puis, l'article 471, alinéa 15 du Code

---

(1) Les objets de police confiés à la vigilance et à l'autorité des corps municipaux sont : 1° tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques ; ce qui comprend le nettoiement, l'illumination, l'enlèvement des encombrements, la démolition ou la réparation des bâtiments menaçant ruine, l'interdiction de rien exposer aux fenêtres ou autres parties des bâtiments qui puisse nuire par sa chute, et celle de ne rien jeter qui puisse blesser ou endommager les passants, ou causer des exhalaisons nuisibles ; 2°. . 3°... (relatifs au maintien du bon ordre dans la rue et les lieux publics).

4° L'inspection sur la fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids, à l'aune ou à la mesure, et sur la salubrité des comestibles exposés en vente publique ; 5° Le soin de prévenir par des précautions convenables, et celui de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et fléaux calamiteux, tels que les incendies, les épidémies, les épizooties, en provoquant aussi dans ces deux derniers cas, l'autorité des administrations de département et de district ; 6° Le soin d'obvier ou de remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par les insensés ou les furieux laissés en liberté et par la divagation des animaux malfaisants ou féroces.

pénal, vint sanctionner les dispositions des arrêtés de police ainsi édictés par les municipalités et punir d'une amende de 1 à 5 francs tous ceux qui auraient contrevenu à ces règlements.

« Article 471. — Seront punis d'amende, depuis 1 franc jusqu'à 5 francs, inclusivement :... 15° ceux qui auront contrevenu aux règlements légalement faits par l'autorité administrative, et ceux qui ne se seront pas conformés aux règlements ou arrêtés publiés par l'autorité municipale, en vertu des articles 3 et 4, titre XI, de la loi des 16-24 août 1790 et de l'article 46, titre I^er^, de la loi des 19-22 juillet 1791. »

Loi du 13 *avril* 1850

Cette loi, relative aux logements insalubres, permet, par des mesures et une procédure individuelle, de faire disparaître les causes d'insalubrité des habitations. En vertu de cette loi, dans les communes où le conseil municipal l'aurait jugé nécessaire, une commission nommée par lui devait visiter les locaux signalés comme insalubres et proposait les moyens de parer aux dangers qu'ils présentaient. Le conseil municipal, sur le rapport de cette commission, prescrivait les réparations nécessaires ou interdisait même, si besoin était, l'habitation des maisons et des appartements malsains. Cette loi ne permettait donc de supprimer que les causes d'insalubrité inhérentes à l'immeuble lui-même et non celles provenant des opérations

qui se pratiquaient dans cet immeuble et de son mode d'utilisation. Elle ne s'occupait que des logements ou dépendances insalubres, mis en location ou occupés par d'autres que le propriétaire, l'usufruitier ou l'usager. Elle ne permettait d'atteindre que les causes d'infection susceptibles de nuire aux locataires eux-mêmes et non celles qui pourraient avoir une répercussion pour les voisins et même pour l'agglomération tout entière. Les prescriptions des conseils municipaux ordonnant des travaux d'assainissement ou interdisant l'habitation, étaient susceptibles de renvoi devant le conseil de préfecture et le Conseil d'Etat, ce qui assurait de longs délais aux propriétaires récalcitrants. La loi de 1850 ne prévoyait pas la possibilité d'exécuter d'office les délibérations des conseils municipaux. Elle édictait seulement, en cas d'inexécution des travaux prescrits, une amende pouvant être élevée au double de la valeur des travaux eux-mêmes (art. 9). Cette sanction était encore tempérée par l'article 12, qui admettait des circonstances atténuantes. Enfin, en dernier lieu, le fait d'édicter des règlements sanitaires, n'était pas obligatoire pour les conseils municipaux.

Telles sont, en peu de mots, les caractéristiques de cette loi, que d'aucuns accusaient d'être trop indulgente et, par suite, d'avoir été sans résultats. Voici comment la jurisprudence interpréta cette loi. Le 23 juillet 1864, la Chambre criminelle de la Cour de cassation a jugé que l'autorité municipale peut bien, dans un intérêt de salubrité publique,

prescrire aux propriétaires de pourvoir à la suppression des mares d'eaux qui se sont formées sur leurs terrains, et d'empêcher qu'il s'en forme de nouvelles ; mais elle excède ses pouvoirs en déterminant la nature et l'importance des travaux à effectuer pour atteindre ce but, et, notamment, en prescrivant le remblayage comme moyen exclusivement obligatoire (1).

L'arrêté par lequel le maire enjoint à un particulier de prendre, dans un délai fixé, les mesures convenables pour l'entier assainissement d'un fossé existant à l'intérieur de sa propriété, sous peine d'y voir procéder à ses frais, est légal et obligatoire pourvu, d'ailleurs, qu'il laisse à celui-ci la liberté de prendre tel moyen qu'il voudra pour arriver à ce but (2).

Un autre arrêt est très caractéristique à cet égard.

Le sieur Palazzi avait déféré au Conseil d'Etat, comme entaché d'excès de pouvoir, un arrêté par lequel le maire de Corte avait ordonné la suppression et le transfert à l'extérieur de la ville d'écuries situées dans le centre de l'agglomération urbaine et servant aux chevaux de messageries, ledit arrêté fondé sur ce que « ces écuries situées sur le cours, qui est la promenade la plus fréquentée de la ville, étaient une cause d'infection et d'insalu-

---

(1) 23 juil. 1864, Cr. c. (Ricordeau et autres) D. P. 65, 1, 326.

(2) C. d'Et., 5 mai 1865. D. P. 68, 3, 17.

brité, et contribuaient, pour une large part, à l'entretien des fièvres dont les habitants étaient affligés chaque année ».

Le Conseil d'Etat, dit cet arrêt (1), considérant que s'il appartenait au maire de Corte, agissant en vertu des pouvoirs de police susvisés, d'enjoindre au sieur Palazzi d'avoir à faire disparaître toute cause d'insalubrité pouvant provenir des écuries établies par le sieur Palazzi au centre de la ville, et, notamment, de supprimer le dépôt et la stagnation des eaux et matières insalubres, aucune disposition de la loi ne l'autorisait à déterminer lui-même la nature et l'importance des travaux à effectuer, et qu'il lui appartenait encore moins d'ordonner la suppression des écuries dont s'agit. Considérant que de ce qui précède il résulte qu'en prescrivant au sieur Palazzi de supprimer, dans le délai de deux mois lesdites écuries, le maire de Corte a excédé ses pouvoirs, etc.

Telle est la loi de 1850 sur les logements insalubres et sa jurisprudence qui confirme bien la règle très sage et si protectrice des droits de propriété. Cependant, trop inefficace, parce qu'elle ne comportait pas des sanctions suffisantes, et aussi à cause de sa procédure trop longue qui permettait d'annihiler l'action des autorités compétentes, cette loi devint bientôt insuffisante. La loi de 1902 fera de la nomination de la commission des loge-

---

(1) C. d'Et., 12 mai 1882. D. P. 1883. 3, 132.

ments insalubres, une obligation et non plus une simple faculté.

Décret du 26 *mars* 1852

Ce décret visait les habitations à construire, au lieu que la loi de 1850 ne s'occupait que des immeubles déjà édifiés. Il exigeait du propriétaire le dépôt de plans avant toute construction, pour éviter ainsi plus tard des désagréments, mais il imposait aussi aux propriétaires une charge beaucoup plus lourde et qui était entachée d'excès de pouvoir.

« Toute construction nouvelle, dit l'article 6, dans une rue pourvue d'égouts, devra être disposée de manière à y conduire ses eaux pluviales et ménagères. La même disposition sera prise pour toute maison ancienne en cas de grosses réparations et en tout cas avant dix ans. »

Une série d'arrêtés préfectoraux, dès le 19 décembre 1854, furent édictés en vue de l'exécution de ce décret. Ceux-ci, vu l'état de la jurisprudence, étaient entachés d'excès de pouvoir ; ils fixaient, en effet, entre autres choses, les dimensions déterminées que devaient avoir les galeries souterraines que les propriétaires devaient construire pour l'écoulement à l'égout des eaux pluviales et ménagères. Aussi, des décrets postérieurs finirent-ils par admettre le tout-à-l'égout à titre facultatif, moyennant un abonnement et certaines conditions déterminées, qui ne violaient pas la jurisprudence puis-

qu'elles ne résultaient que d'un contrat facultatif passé entre les particuliers et l'Administration.

Loi du 5 avril 1884

L'article 97 de cette loi énumère les attributions dont les maires sont investis en vertu de leurs pouvoirs sanitaires.

« La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté et la salubrité publique. Elle comprend notamment : 1° tout ce qui intéresse la sécurité et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques, ce qui comprend le nettoiement, l'éclairage, l'enlèvement des encombrements, la démolition ou la réparation des édifices menaçant ruine, l'interdiction de rien exposer aux fenêtres ou aux autres parties des édifices qui puisse nuire par sa chute ou celle de rien jeter qui puisse endommager les passants ou causer des exhalaisons nuisibles ; 2°, 3°, 4°,... 5° l'inspection sur la fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids ou à la mesure, et sur la salubrité des comestibles exposés en vente ; 6° le soin de prévenir, par des précautions convenables, et celui de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux, tels que les incendies, les inondations, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, en provoquant, s'il y a lieu, l'intervention de l'administration supérieure. »

Les termes de cet article sont très explicites,

comme, d'ailleurs, ceux de la loi de 1850 ou ceux de la loi de 1790 ; la loi de 1902, au nom de laquelle les hygiénistes prétendent réglementer la propriété, ne le sera pas davantage. Et cependant, la jurisprudence encore ici n'a pas cru devoir autoriser les pouvoirs municipaux à bouleverser l'économie de la propriété. Voici une de ses décisions :

« Le Conseil d'Etat, vu les lois des 7, 14 octobre 1872 et du 5 avril 1884, considérant que s'il appartenait au maire de l'Isle-Adam, agissant en vertu des pouvoirs de police qu'il tient de la loi du 5 avril 1884, d'enjoindre au sieur Jarlet d'avoir à faire cesser toute cause d'insalubrité pouvant provenir d'un dépôt de pulpes de betteraves, aucune disposition de loi ne l'autorisait à ordonner le transport de ce dépôt à 100 mètres de toute habitation et à 50 mètres de la voie publique ; que, dès lors, en prescrivant au requérant d'effectuer ce transport dans le délai de quinze jours, le maire de l'Isle-Adam a excédé ses pouvoirs » (1).

En somme, le principe de la jurisprudence est toujours le même : s'il appartient au maire d'enjoindre à un propriétaire de faire cesser une cause d'insalubrité, il excède ses pouvoirs en déterminant la nature des mesures à employer, alors du moins qu'il n'est pas établi que la mesure imposée par l'arrêté soit la seule efficace (2).

---

(1) D. P. 1892, 3, 83.

(2) Cass. 28 juil. 1893. D. P. 1896, 1, 32.

Loi du 10 *juillet* 1894

Cette loi a été édictée spécialement pour Paris ; son objet est l'autorisation d'emprunts et de travaux d'adduction et d'élévation d'eaux, l'achèvement d'un réseau d'égouts. C'est donc seulement l'article 2 qui nous intéresse : « Les propriétaires des immeubles situés dans les rues pourvues d'un égout public, seront tenus d'écouler souterrainement et directement à l'égout les matières solides et liquides des cabinets d'aisances de ces immeubles. Il est accordé un délai de trois ans pour les transformations à effectuer dans les maisons anciennes. »

Cette loi ne doit pas être séparée des arrêtés préfectoraux auxquels elle donna naissance et dont le premier, en date du 8 août 1894, fut le pivot de la lutte des propriétaires et de l'Administration parisienne ; il édictait entre autres choses :

« 1° Le nombre des cabinets d'aisance est fixé à 1 par appartement, logement ou série de 5 chambres louées séparément... ; le propriétaire ou le locataire principal sera responsable de leur entretien en bon état (art. 1).

» 2° Dans chaque cabinet, seront installés des réservoirs ou appareils branchés sur la canalisation, permettant une chasse d'eau suffisante, et d'un modèle reçu par l'Administration (art. 2 et 3).

» 3° Toute cuvette sera munie d'un appareil for-

mant fermeture hydraulique et permanente (article 4).

» 5° Les dimensions, forme et direction des tuyaux de chute, sont prévus par les articles 5 à 11, la défense d'y projeter des corps solides dans l'article 7. Les tuyaux seront en grès vernissé ou autres produits admis par l'Administration (art. 16).

» 5° Ces dispositions sont immédiatement applicables aux maisons à construire en ce qui concerne le nombre des cabinets, et pour les autres dispositions trois ans après les arrêtés de désignation. Quant aux maisons anciennes, elles auront aussi un délai de trois ans, mais toutes les dispositions prévues peuvent devenir immédiatement exigibles, si la salubrité le réclame, en vertu des lois et règlements existants ou à intervenir sur les logements insalubres (art. 19).

» 6° Mêmes prescriptions et délais pour les immeubles sis sur les voies privées aboutissant aux voies publiques qui y seront désignées (art. 20).

» 7° Les fosses et caveaux devenus inutiles seront vidangés, désinfectés et comblés (art. 22).

» 8° Tout projet de travaux sera soumis à l'Administration et accepté avant son exécution (art. 21).

» 9° La taxe sera exigible à compter du 1er janvier 1895, pour les immeubles déjà aménagés ; pour les autres, le 1er janvier qui suivra leur installation, et au plus tard après l'arrêté de désignation (art. 23).

» 10° Enfin, la violation du règlement sera cons-

tatée par procès-verbaux et rapports et poursuivie par toutes voies de droit, sans préjudice des mesures administratives auxquelles ces contraventions pourront donner lieu (art. 28). »

Il est regrettable, ferons-nous remarquer tout d'abord, qu'en cas de malpropreté des cabinets d'aisance, les propriétaires soient responsables : ce devraient être les locataires.

De plus, la législation de 1894, imposant aux immeubles parisiens le tout-à-l'égout, n'a peut-être pas envisagé toutes les conséquences de cette mesure. L'on n'est pas, en effet, arrivé à assurer à la population parisienne l'eau saine et abondante que les villes de l'antiquité possédaient. L'été, Paris manque toujours d'eau ; aussi a-t-on eu peut-être tort d'adopter le système du tout-à-l'égout qui, entraînant un effroyable gaspillage d'eau, devient répugnant et malsain quand celle-ci vient à manquer. On dépense, en effet, dix litres d'eau là où deux ou trois litres suffiraient. Aussi, durant les mois d'été, arrive-t-il fréquemment que les robinets soient fermés de minuit à 6 heures du matin, au détriment des ouvriers et de toutes les personnes qui ne peuvent se livrer à leurs ablutions matinales. De même, c'est grâce au tout-à-l'égout que les rivières et les campagnes avoisinant Paris sont souillées. On ne peut choisir qu'entre la pollution des eaux de Seine et l'épandage, deux procédés qui ont leurs inconvénients résultant du débit formidable des égouts parisiens, et pour lequel on n'a pas encore trouvé un moyen pratique d'en dé-

barrasser la capitale, sans porter l'infection dans les campagnes et les villes voisines.

M. Vincey, dans un rapport très documenté qu'il lut à une des séances de la Société nationale d'agriculture de France, critiqua avec une grande compétence la pratique de l'épandage, résultant du principe posé par la loi de 1894.

« La Ville, en effet, sous prétexte de colmatage, dit-il, se livre à l'enfouissement de l'eau au moyen de mares stagnantes, ce qui est particulièrement dangereux, dans la région de Méry notamment. »

Il estime que l'on procède à de véritables inondations dix fois supérieures au volume d'eau qui pourrait être effectivement épuré. Certaines dépressions de terrains sont transformées en mares d'égouts de plusieurs hectares d'étendue, et cela pendant des mois entiers. Ces enfouissements d'eau ont, par suite, une influence considérable sur les nappes superficielles et même profondes qui alimentent les populations rurales. La pollution des eaux de Seine subsiste néanmoins, car l'Administration continue toujours à envoyer des eaux d'égouts au fleuve entre 11 et 35 p. 100 du volume total des égouts, ce que les riverains constatent en revoyant comme jadis se former dans le fleuve des vases putrides. M. Bellet croit que les ingénieurs de la Ville de Paris ont commis une erreur profonde en généralisant hâtivement la pratique de l'épandage, au lieu de comprendre que l'avenir scientifique et pratique était réservé au traitement bactérien et biologique.

Telles sont les objections que fit naître le principe du tout-à-l'égout consacré par la loi de 1894, indépendamment des critiques que soulevèrent les arrêtés pris à l'occasion de cette loi et auxquels les propriétaires refusèrent d'obéir.

Cette loi du 10 juillet 1894 et les arrêtés préfectoraux qui l'ont suivie, entre autres, celui du 8 août 1894, qui réglemente si minutieusement le nombre des cabinets d'aisance, leur mode de fonctionnement et la matière qui doit revêtir les tuyaux de descente, suscitèrent, en effet, une lutte ardente entre les propriétaires parisiens et la préfecture de la Seine. Les premiers se groupèrent en chambre syndicale des propriétés immobilières de la Ville de Paris, puissante organisation de propriétaires qui prit en main la défense des intérêts de la propriété foncière à Paris, avec ses 12.000 membres, ses 24.000 francs de cotisations et son organe bi-mensuel, *La Chambre des Propriétaires*.

Nous allons donc étudier comment les prescriptions touchant le tout-à-l'égout ont été émises par l'Administration en violation des droits de propriété, comment les propriétaires se sont opposés à une telle emprise de leurs droits, et comment la jurisprudence, défendant l'intérêt général, a tranché le débat.

L'article 2 de la loi du 10 juillet 1894 nous paraît avoir sauvegardé le principe jusque-là admis en matière de police sanitaire : en se bornant, croyons-nous, à imposer aux propriétaires d'immeubles situés dans les rues de Paris pourvues d'un

égout public, l'obligation « d'écouler souterrainement et directement à l'égout les matières solides et liquides des cabinets d'aisances », sans donner à l'Administration aucune délégation quelconque pour régler le mode d'exécution de cette disposition. Cela résulte des termes mêmes dudit article. Le préfet de la Seine, investi, dans la ville de Paris, des pouvoirs de police appartenant à l'autorité municipale dans les autres villes, n'avait donc d'autres droits que ceux que les lois générales attribuent à l'autorité municipale dans l'intérêt de la salubrité publique ; aussi, le Conseil d'Etat n'a eu qu'à appliquer les règles qu'une jurisprudence constante, tant judiciaire qu'administrative, a déterminées sur l'étendue et les limites des pouvoirs de police, à savoir qu'il n'appartient pas à l'autorité municipale d'exiger des particuliers qu'ils ne fassent aucun acte de nature à compromettre la salubrité publique et qu'ils prennent les mesures nécessaires pour faire disparaître toute cause d'insalubrité pouvant exister dans leurs immeubles, mais qu'elle doit laisser aux intéressés le choix entre les divers moyens de se conformer à ces obligations et s'abstenir d'imposer à l'exercice du droit de propriété des restrictions non commandées par l'intérêt public (1). En l'absence de toute délégation contenue dans la loi du 10 juillet 1894, qui a prescrit aux propriétaires

(1) 1er mai 1896. Boucher d'Argis.

d'immeubles situés à Paris, dans les rues pourvues d'égout, d'écouler souterrainement et directement à l'égout les matières solides et liquides des cabinets d'aisances, il n'appartient pas au préfet d'ordonner, pour l'exécution de cette loi, des prescriptions équivalant à un véritable règlement d'administration publique. Il peut seulement, en vertu des pouvoirs généraux de police, prescrire les mesures nécessaires, pour que l'obligation imposée aux particuliers soit remplie, sans que la salubrité de la ville puisse être compromise. En conséquence, il lui appartient de prévenir l'emploi de chasses d'eau suffisantes pour assurer l'évacuation des matières à l'égout, empêcher toute communication entre l'atmosphère et l'égout et celle des immeubles riverains, défendre la projection à l'égout de tout autre corps solide que les matières de vidange, et ordonner la désinfection des fosses supprimées. Mais il ne peut, sans excès de pouvoir fixer uniformément le nombre des cabinets d'aisance dans tout immeuble à construire, imposer l'usage des eaux de la ville à ceux qui en auraient à leur disposition, prescrire l'emploi de systèmes d'appareils déterminés d'avance ou soumis à une approbation préalable, ordonner le comblement des fosses d'aisance, et interdire l'emploi de matériaux autres que ceux indiqués ou admis ultérieurement par l'Administration

Nous retrouvons donc encore ici, malgré les prétentions de l'Administration, les règles très sages qui sauvegardent les droits de propriété.

Voici comment on a résumé les différents points de droit que la jurisprudence et la doctrine ont eu à examiner au cours de l'application de la loi du 10 juillet 1894, en les formulant dans les solutions suivantes :

1. L'arrêté réglementaire du préfet de la Seine du 8 août 1896, par la spécialité des détails d'exécution qu'il édictait, était incontestablement entaché d'excès de pouvoir. La doctrine et la jurisprudence ne reconnaissent pas, en effet, le droit à l'autorité municipale de prescrire, en vertu de ses pouvoirs généraux de police, des moyens exclusivement obligatoires pour les particuliers, en vue de faire disparaître les causes d'insalubrité de leurs immeubles. Le maire peut enjoindre à ses administrés de faire cesser une cause d'insalubrité, mais il doit laisser toute liberté sur le choix des moyens à employer, à moins qu'il n'en existe qu'un seul possible : en ce cas seulement, il pourra l'indiquer ; mais c'est là une question d'espèce laissée à l'appréciation des tribunaux.

2. L'obligation du dépôt de plans, applicable sans contestation aux constructeurs de maisons nouvelles, pouvait également être imposée aux propriétaires faisant, dans leurs immeubles déjà existants, des constructions nouvelles dans le but d'y établir le tout-à-l'égout. Cependant, cette obligation résultait non pas des pouvoirs généraux du préfet de la Seine, car leur action, dit M. Hauriou, s'exerce exclusivement sur la voie publique et s'arrête au seuil même de la propriété privée qui est

inviolable et où ils ne sauraient pénétrer, mais des textes spéciaux : le décret-loi de 1852 et l'ordonnance de 1838, qui donnaient ce droit au préfet, bien que, au cas de constructions nouvelles à faire dans un immeuble déjà existant, cette possibilité d'une atteinte au droit de jouissance de la propriété privée ait été discutée.

3. La loi de 1850 ne pouvait donc pas être invoquée pour prescrire le tout-à-l'égout aux propriétaires : il eût fallu pour cela que les travaux, spécialement indiqués par la commission des logements insalubres, pussent être considérés comme devant faire cesser une cause d'insalubrité intéressant les seuls locataires de chaque immeuble visé. C'est l'avis de la jurisprudence : elle reconnaît, au contraire, que, si ces travaux doivent constituer l'application d'un système général d'assainissement intéressant non plus seulement les seuls locataires de chaque immeuble, mais aussi les autres habitants de la commune, « la rue », dit M. Hauriou, alors la loi de 1850 ne peut plus être invoquée ; les pouvoirs généraux de l'autorité municipale entrent en jeu, et avec eux l'impossibilité pour le maire d'imposer aux propriétaires un moyen exclusivement obligatoire.

4. La ville de Paris ne fut pas admise à poursuivre l'exécution des arrêtés du préfet de la Seine. Il est de jurisprudence qu'une ville peut intervenir dans la défense des arrêtés municipaux qui touchent à ses propres intérêts, mais doit s'abstenir quand il s'agit d'un simple arrêté de police

municipale ; elle peut aussi intervenir en cas d'un arrêté mixte. Mais cette intervention est toujours soumise à la condition que le préjudice éprouvé par la ville soit direct. En notre espèce, la contravention des propriétaires avait pour conséquence l'inexécution des travaux, et le non-recouvrement de la taxe n'était lui-même que la conséquence de cette inexécution, et, dès lors, la conséquence seulement indirecte de la contravention.

5. La notification d'un arrêté municipal à chaque intéressé n'est pas nécessaire, quand le groupe de ces intéressés peut être considéré comme constituant un public, dont tous les membres, par la conversation, les rapports journaliers ou la lecture des journaux ou d'affiches, doivent rationnellement se trouver avertis, sans doute possible, des mesures qui les concernent. La jurisprudence a décidé que les propriétaires parisiens formaient un public de ce genre.

6. L'inexécution par la ville de Paris des obligations à elle imposées par la loi de 1894, ne pouvait profiter aux propriétaires. Il est encore de jurisprudence qu'un Tribunal ne doit pas, pour prononcer une peine, s'occuper des difficultés d'application, des questions d'opportunité et de contingence que la loi inobservée peut soulever ; les tribunaux sont seulement juges de la légalité de certains textes soumis à leur juridiction, et de l'existence des faits délictueux.

Les propriétaires pouvaient attaquer la ville pour non-accomplissement de ses obligations, mais

seulement devant les tribunaux administratifs, et lorsqu'ils auraient accompli eux-mêmes les leurs.

Enfin, la jurisprudence et la doctrine sont d'accord pour refuser une sanction aux textes qui en sont eux-mêmes dépourvus, comme l'est, par exemple, la loi de 1894.

Les contraventions à un arrêté fait par l'autorité municipale, en vertu de ses pouvoirs généraux de police, sont sanctionnées par les textes pénaux, relatifs à ces pouvoirs généraux ; les arrêtés faits, au contraire, en vertu des seuls pouvoirs résultant d'une loi spéciale, ne peuvent avoir pour sanction que celle édictée dans cette loi spéciale ; si elle n'en contient aucune, l'arrêté restera sans sanction, et les contraventions à la loi ne seront pas punissables : elle devient donc lettre morte.

Tel était le sort réservé à la loi du 10 juillet 1894 ; et la jurisprudence eut raison en refusant de voir dans les arrêtés du préfet de la Seine des arrêtés faits en vertu de ses pouvoirs généraux ; il avait agi en vertu de la loi de 1894, et celle-ci étant sans sanction, les arrêtés l'étaient également.

Les hygiénistes demandent l'exécution d'office ; un tel procédé serait trop dangereux à adopter. Si l'on admettait l'exécution d'office, l'Administration pourrait pénétrer, non seulement dans les cours et corridors, et même dans les escaliers des maisons privées ; elle entrerait encore dans les appartements particuliers, et ce, pour y faire des travaux qui seraient payés sur le prix des loyers

frappés de saisie-arrêt entre les mains des locataires. Cette atteinte à l'inviolabilité du domicile, en même temps qu'au droit de propriété individuelle, est un acte des plus graves, que personne ne peut autoriser, pour quelque raison que ce soit, personne, sauf le législateur. « Le législateur, écrit M. Berthélemy, peut tout ordonner, mais seul, il peut tout ordonner. » Toute tentative d'exécution d'office, est donc à rejeter en l'absence d'une loi formelle.

Et c'est ainsi qu'on est arrivé à l'arrêt Knittel (Cass. crim., 31 déc. 1903. D. 04, 1, 28), aux termes duquel la Cour suprême a décidé que les règles de la police municipale, établies par la loi des 16-24 août 1790 et par les lois postérieures, ne confèrent pas aux autorités administratives le pouvoir d'imposer aux propriétaires d'immeubles déjà existants les travaux qu'exigerait l'installation dans ces immeubles du système connu sous le nom de tout-à-l'égout. C'est décider, en somme, qu'après la loi de 1894, comme après les lois antérieures, si le préfet de la Seine pouvait enjoindre aux propriétaires de Paris d'avoir à faire disparaître toute cause d'insalubrité pouvant provenir des fosses d'aisance de leurs immeubles, il ne pouvait pas leur imposer, comme unique moyen à prendre en vue d'obtenir ce résultat, la suppression de leurs fosses et l'écoulement direct à l'égout des matières de leurs fosses d'aisance.

L'arrêt du 1er mai 1896 (Boucher d'Argis) avait reconnu dans ses motifs que le préfet de la Seine

pouvait ordonner certaines mesures et prescriptions de détail qui tendaient à bouleverser le régime et l'économie des maisons existantes. L'arrêté du 8 août était annulé, mais seulement à cause du caractère de règlement d'administration publique qui lui fut reconnu.

« Considérant qu'il importe, cependant, que l'obligation imposée aux particuliers soit remplie sans que la salubrité de Paris puisse en être compromise ; qu'à cet égard, le préfet de la Seine était incontestablement fondé à user, dans l'intérêt de la salubrité publique, du pouvoir qu'il tient de la loi de 1790 et des décrets de 1852 et 1859 ; qu'il pouvait ainsi prescrire l'emploi de chasses d'eau suffisantes pour assurer l'évacuation à l'égout des vidanges et des eaux ménagères, empêcher toute communication entre l'atmosphère de l'égout public et celle des immeubles riverains, en tenant compte de ce que l'égout reçoit aussi des eaux pluviales et ménagères ; qu'il pouvait également défendre la projection à l'égout de tout autre corps solide que les matières de vidange, et ordonner de désinfecter les fosses supprimées... »

Dans un second arrêt (S. 1901, 3, 1), le préfet de la Seine prétendit imposer le dépôt de plans ; le tout-à-l'égout étant envisagé comme un service public que le règlement fait pour l'organisation de tout ce qui est public pouvait imposer, même à l'intérieur des habitations privées. « La propriété privée, dit M. Hauriou, offre une barrière infranchissable, aussi bien à la vertu du règlement qu'à

celle du commandement. La propriété privée est le réduit fortifié où se cantonne ce qui est privé. Dans la propriété privée ne pénètre en principe rien de ce qui est public. »

Or, si le système du tout-à-l'égout est un service public, il l'est sur la voie publique seulement, et non pas à l'intérieur des propriétés privées. Autrement, dans cette conception de la propriété, le propriétaire ne serait plus maître chez lui, et les canaux du tout-à-l'égout, de l'eau, du gaz seraient « autant de petites voies publiques, par où le règlement pénètrerait dans la propriété privée ».

La vertu propre du règlement, déduite des lois générales, ne suffisant pas, fut écartée, et le préfet dut invoquer des textes spéciaux.

Loi du 21 *juin* 1898.

Le chapitre II de cette loi est relatif à la salubrité publique.

« Les maires, dit l'article 18, sont chargés de veiller à tout ce qui intéresse la salubrité publique. Ils assurent l'exécution des dispositions légales et réglementaires, qui ont pour but de prévenir les maladies contagieuses ou épizootiques. Ils doivent donner avis d'urgence au préfet de tout cas d'épidémie, et de tout cas d'épizootie qui leur serait signalé dans le territoire de la commune. Ils peuvent prendre les mesures provisoires qu'ils jugent utiles pour arrêter la propagation du mal (suivent les articles 19 à 29).

» Art. 19. — En cas d'insalubrité constatée par

le Conseil d'hygiène et de salubrité de l'arrondissement, le maire ordonne la suppression des fosses à purin non étanches et des puisards d'absorption..., ou des dépôts de vidange ou de gadoue. Il peut interdire l'écoulement, sur la voie publique, des liquides provenant des dépôts de fumiers et des étables...

» Art. 20 et 21. — Il veille à ce que les mares, fontaines et cours d'eau ne soient pas pollués.

» Art. 22. — Il peut ordonner, s'il y a lieu, la suppression des mares communales placées près des habitations, quand elles compromettent la santé publique. »

L'article 25 interdit le rouïssage des plantes textiles dans les abreuvoirs et les lavoirs publics.

L'article 27 interdit de jeter dans les bois, mares, rivières ou voirie, les corps des animaux morts. On doit les enfouir à 1 mètre sous terre et à 100 mètres au moins des habitations.

La section II concerne la police sanitaire des animaux, pour prévenir les maladies contagieuses de ces derniers, et ne se rattache qu'indirectement à notre sujet.

Supposons un maire qui prend un arrêté pour l'exécution de la loi de 1898. Le contrevenant encourra-t-il les peines de l'art. 471, al. 5 ? En d'autres termes, existe-t-il des sanctions pour une loi qui n'en comporte pas ? Ou bien encore un règlement municipal peut-il sanctionner indirectement une loi ? La loi du 21 juin 1898 forme le titre I^er^ du livre III du code rural, et, par le fait même de sa

promulgation, est isolée du titre III, encore à faire et qui devra contenir les pénalités.

Cette situation particulière a motivé les observations fort justes présentées au Sénat par M. Bozérian. L'honorable sénateur fit remarquer que la loi, soumise aux délibérations de cette assemblée, serait sans effets, puisque le vote du titre III, relatif aux sanctions, ne devait intervenir que plus tard. Dans l'intervalle du temps qui s'écoulerait entre le vote du titre Ier et l'adoption du titre III, il faudrait donc se résoudre à voir la loi peu ou point respectée, faute de sanctions. On dit : la loi confie aux maires (art. 11) la garde de la salubrité publique. Les arrêtés qu'ils prendront dans l'exercice de leurs fonctions ne sont-ils pas sanctionnés par une peine de simple police ? Cette argumentation revient à proposer de faire des peines prévues par cet article la sanction d'une loi qui en en est dépourvue. Il y a d'ailleurs un précédent défavorable à cette solution : le peu de succès des arrêtés municipaux, pris pour remédier à l'abrogation résultant de l'article 68 de la loi du 28 juillet 1881.

La jurisprudence soutient, en effet, que le maire ne peut invoquer ses droits de police, que ceux-ci ont perdu définitivement toute leur force lors de la promulgation des textes antérieurs, et qu'il ne leur appartient pas, par conséquent, de restreindre une liberté que la loi accordait pleine et entière, en d'autres termes de combler ce qui apparaît plus tard comme une lacune. Certains auteurs affirment cependant que la jurisprudence raisonnerait mal

en déniant au maire le droit de se prévaloir de ses fonctions de police.

Nous estimons, quant à nous, que la propriété ne peut être atteinte et limitée qu'au nom d'un texte législatif formel, et que le pouvoir réglementaire ne peut suppléer une sanction que le législateur n'a pas prévue.

Et d'ailleurs, en une matière aussi grave que celle des restrictions à la propriété, les textes doivent être interprétés *stricto sensu*, c'est-à-dire qu'il faut toujours présumer debout le grand principe du droit de propriété, et les limitations ne doivent pas être induites d'un texte mais résulter clairement des termes mêmes de la loi.

Section II. — La Loi du 15 Février 1902

La loi du 15 février 1902 a-t-elle augmenté les pouvoirs de police de l'autorité municipale ? Son article premier est ainsi conçu : « Dans toute commune, le maire est tenu, afin de protéger la santé publique, de déterminer, après avis du Conseil municipal, et sous forme d'arrêtés municipaux : 1°... ; 2° les prescriptions destinées à assurer la salubrité des maisons et de leurs dépendances, des voies privées, closes ou non à leurs extrémités, des logements loués en garni et des autres agglomérations, quelle qu'en soit la nature, notamment les prescriptions relatives à l'alimentation en eau potable, et à l'évacuation des matières usées ; 3°..., etc. »

Les hygiénistes ont vu dans cet article un accroissement de pouvoirs pour l'autorité municipale, en matière d'hygiène et de salubrité.

MM. Strauss et Filassier déclarent que « le Conseil d'Etat et la Cour de cassation ne sauraient plus maintenir leur jurisprudence ancienne, qui serait l'annulation pure et simple de la loi, et la méconnaissance complète de la volonté du législateur formellement exprimée » (1).

Les partisans qui soutiennent que la loi de 1902 a détruit cette règle si sage, à savoir que le pouvoir réglementaire peut bien ordonner aux particuliers de faire cesser l'insalubrité, sans pouvoir prescrire telle mesure ou tels travaux pour aboutir à ce résultat, disent encore : Si le règlement s'en tenait à des prescriptions d'ordre général, la nouvelle loi serait inutile, on retomberait dans les mêmes errements. On cite, en outre, le compte-rendu des séances du Sénat, les déclarations des rapporteurs qui ont entendu armer plus puissamment l'autorité municipale. Et c'est dans cet esprit-là qu'ont été édictés les réglements-types qui prévoient minutieusement « les conditions à exiger des particuliers, tant pour éviter la propagation des maladies transmissibles que pour assurer la salubrité de leurs immeubles ».

Bref, l'Administration et la majorité des hygiénistes sont aujourd'hui d'accord contre la juris-

---

(1) Strauss et Filassier. L. 1904, p 74.

prudence pour affirmer que, désormais, la loi de 1902 a posé un principe nouveau et que le règlement sanitaire « met la propriété aux pieds des hygiénistes » (1).

A notre avis, une telle opinion ne doit pas triompher, malgré le passage du rapport du Conseil d'hygiène inséré dans le rapport de M. le sénateur Cornil. « Aujourd'hui, y est-il dit, les maires et les préfets hésitent quand il s'agit d'édicter des prescriptions d'hygiène, entre la puissance théoriquement illimitée que leur confère la loi municipale, les entraves apportées par quelques lois spéciales, et la jurisprudence ; en l'absence de règles précises, et dans la nécessité de mécontenter les intéressés, ils s'abstiennent ou peuvent dépasser le but. L'existence d'un règlement sanitaire spécial à leur localité supprimera tous ces inconvénients et rassurera tous les intérêts en présence. »

Sans doute, les termes de l'article premier montrent que l'autorité municipale peut descendre désormais jusqu'aux détails d'exécution, sans encourir le reproche d'illégalité. L'article 3 dit qu'en cas d'urgence, le préfet peut ordonner l'exécution immédiate de ces mesures. La circulaire ministérielle, commentaire officiel de la loi, dit : « Cet article vous permettra, par exemple, d'ordonner l'interdiction d'un puits suspect, la suppression d'un puisard, la vidange d'une fosse non étanche. »

---

(1) *J. Officiel*, Sénat. 1897, p. 89.

D'après le ministre de l'intérieur, la loi permettrait à l'autorité municipale de prescrire des mesures d'exécution, alors que l'ancienne jurisprudence refusait ce droit.

C'est l'article 23 du règlement A qui impose dans les agglomérations pourvues d'une distribution publique d'eau potable, l'alimentation des habitations par des canalisations branchées sur les tuyaux de distribution ; c'est l'article 37 qui prescrit l'établissement de cabinets par 5 pièces habitables louées séparément ; c'est l'article 40 qui détaille l'installation et les aménagements auxquels donne lieu l'écoulement direct.

Dans le règlement B, on trouve autant de prescriptions qui vont contre les arrêts de jurisprudence : tel est l'article premier, aux termes duquel, « dans les constructions neuves, les parois devront être badigeonnées, à l'intérieur, à la chaux... » ; l'article 3 : « Le sol du rez-de-chaussée doit être surélevé de 30 centimètres au-dessus du niveau extérieur, s'il repose sur la terre pleine, le dallage, le carrelage ou le parquet devra être placé sur une couche de béton imperméable... » ; l'article 9 : « Les parois de puits, de pierre ou de brique, seront hourdées en mortier de chaux hydraulique ou de ciment... »

Nous répondons, d'abord, avec les auteurs, que « les raisons qui avaient fixé la jurisprudence dans le sens que nous avons indiqué ont, ce nous semble, conservé encore aujourd'hui toute leur force ». Si l'on examine bien les termes de l'article premier

de la loi de 1902, ils ne sont pas plus généraux que ceux de l'article 97 de la loi du 5 avril 1884, qui dit : « La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté et la salubrité publique. Elle comprend notamment... »

La loi de 1902 parle des « prescriptions destinées à assurer la salubrité des maisons et de leurs dépendances, des logements loués en garni et des autres agglomérations, quelle qu'en soit la nature. » Qu'ont de nouveau ces formules ? Ne pourrait-on pas les retrouver dans les lois antérieures ? Elles n'indiquent pas que le maire soit désormais autorisé à déterminer la nature et l'importance des travaux qui doivent être effectués.

Les articles 11 et 16 de la loi de 1790 et l'article 97 de la loi de 1884 parlaient eux aussi des précautions à prendre pour empêcher les épidémies, ce qui n'a pas empêché la doctrine et la jurisprudence de poser une sage limitation aux pouvoirs municipaux pour sauvegarder les droits des citoyens.

D'après M. Barthélemy, la loi de 1902, pas plus que ses devancières, n'autoriserait le maire à déterminer lui-même la nature et l'importance des travaux à faire. Le principe essentiel, fondamental, est demeuré identique par les lois de 1790, 1884 et 1902. Rien dans les travaux préparatoires n'indique l'intention du législateur de mettre à la disposition des représentants de la commune la propriété et la liberté des individus.

La loi de 1902 ne contient pas de principe nou-

veau, mais veille à l'application de principes anciens. Elle confirme les pouvoirs sanitaires du maire. C'est ce qu'indique bien l'article premier :

« Le maire est tenu de déterminer les précautions à prendre, en exécution de la loi de 1884 (art. 97), pour prévenir ou faire cesser les maladies transmissibles. »

Tout au plus, peut-on admettre seulement qu'en matière de désinfection, la loi nouvelle a doté l'autorité municipale de pouvoirs absolus, puisqu'elle peut ordonner la destruction complète des objets contaminés. Une autre innovation de la loi de 1902 consiste en ceci : que plus impérative que les dispositions qui l'ont précédée, la loi nouvelle oblige les maires à faire un règlement sanitaire pour leur commune. Donc, à défaut d'une disposition absolument explicite, il ne saurait appartenir à l'autorité municipale de méconnaître le droit de propriété ou d'y porter atteinte. C'est même pour sauvegarder ce droit davantage, quand il s'agit de mesures sanitaires relatives aux immeubles, que la loi de 1902 a organisé la procédure, dont voici les principales règles.

La Commission de la Chambre proposait contre les actes du maire le recours au Conseil d'Etat, pour excès de pouvoir et inobservation de règlements, en écartant même le recours hiérarchique du préfet et du ministre. C'était l'établissement seulement du contentieux de l'annulation, ne conférant au Tribunal administratif que le pouvoir d'anéantir l'acte d'administration, s'il est entaché d'illégalité, sans y rien mettre à la place.

A la séance du 26 juin 1892, M. Vilfeu proposait de supprimer les mots « pour excès de pouvoir ou violation de règlements » ; cela tendait à remplacer le contentieux de l'annulation par celui de pleine juridiction, conférant au Tribunal administratif le pouvoir d'examiner l'affaire au fond quant au droit et quant au fait, et de remplacer la décision rendue par une décision nouvelle.

L'idée dominante de la commission était de confier la juridiction en matière d'hygiène à des corps de spécialistes, plutôt qu'aux Tribunaux administratifs qu'elle jugeait incompétents sur ces questions. Elle visait à retenir le débat entre les mains des commissions créées par la législation sanitaire. Le Conseil d'Etat aurait rempli seulement vis-à-vis de ces Tribunaux d'exception, le rôle de la Cour de cassation vis-à-vis des Tribunaux judiciaires, assurant la légalité de la procédure. C'était le renversement du système de la loi de 1850, qui employait les rouages du Conseil de préfecture et du Conseil d'Etat, statuant en pleine juridiction. Les hygiénistes devenaient de véritables magistrats qui devaient, au nom de la santé publique dont ils étaient les représentants, mépriser le principe de la propriété individuelle, en imposant aux particuliers des charges très lourdes, peut-être disproportionnées avec le résultat à obtenir.

Le Sénat demanda à revenir à la compétence judiciaire : juge de paix, première instance, appel. C'était violer le principe de la séparation des pouvoirs. Le pouvoir judiciaire allait être libre d'ap-

précier au fond la décision de l'Administration. On adopta la voie de recours au Conseil de préfecture, et d'appel au Conseil d'Etat. Le Conseil d'Etat pourra non seulement invalider la décision qui lui est déférée, mais en modifier les termes, adoucir les prescriptions qu'elle contenait, sans pouvoir toutefois se montrer plus rigoureux que la sentence qui lui sera soumise en ce sens qu'il ne pourra pas aggraver les mesures d'assainissement ordonnées.

Puisque la loi de 1902, en organisant cette procédure, a cherché à sauvegarder le droit de propriété, comment pourrait-on admettre qu'elle ait, en même temps, voulu restreindre les pouvoirs de l'autorité judiciaire, dont la mission spéciale est de faire respecter le droit même qu'elle a entouré de garanties multiples ? Toutefois, quand il s'agit de mesures à prendre, relativement aux immeubles, c'est-à-dire dans l'intérieur de propriétés plus ou moins closes, il faut tenir compte des termes de l'art. 12. Celui-ci charge la commission sanitaire, instituée par l'article 20, de donner son avis sur l'utilité et la nature des travaux ; il confère au maire, sur le vu de cet avis et de celui du Conseil départemental d'hygiène, après, s'il y a lieu, observations des intéressés, visites et constatations des lieux, le droit d'ordonner par arrêté les travaux nécessaires, et de mettre le propriétaire en demeure de s'y conformer dans le délai fixé.

Les jurisconsultes prétendent, contre les hygié-

nistes, que seul, le pouvoir léglislatif peut porter atteinte à la propriété ; les hygiénistes répondent qu'il y a délégation du pouvoir législatif au maire. Alors intervient la question de délégation de compétence. « En notre droit, dit M. Barthélemy, on ne peut pas déléguer de compétence, on ne délègue pas un pouvoir, parce que la compétence n'est pas un droit, mais un devoir que confère la loi. On délègue un droit et non pas un devoir. »

Les jurisconsultes ajoutent, au point de vue pratique : ce serait un pouvoir exorbitant à reconnaître à l'autorité municipale. Le législateur peut imposer des sacrifices à la propriété privée; on l'admet, mais il est difficile de mettre la propriété privée à la disposition des pouvoirs municipaux qui voient tout de près et à travers les partialités des intérêts locaux.

Certains interprètes de la loi de 1902 ont soutenu que par cela seul qu'un immeuble ne réalisait pas les prescriptions du règlement sanitaire, il était soumis à la législation des logements insalubres, et que, par conséquent, il était dangereux pour la santé des occupants et celle des voisins.

D'autres commentateurs repoussent avec raison cette thèse. Pour qu'il y ait lieu, suivant eux, et notamment M. Talamon, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, à l'application de la législation des immeubles insalubres, il faut qu'il y ait danger, et la seule différence avec autrefois c'est que maintenant il suffit qu'il y ait danger, non seulement pour les habitants de l'immeuble,

mais même pour les voisins, parce qu'on a pensé, non sans raison, que le propriétaire qui habite un logement insalubre ne nuit pas qu'à lui-même : il nuit à sa famille, à ses voisins même, si sa maison devient, par suite de son insalubrité, un foyer de maladies épidémiques.

Cette prétention paraît juste, parce qu'il est exorbitant de soutenir que la législation nouvelle sur les immeubles insalubres est applicable aux propriétés en contravention de tel ou tel règlement sanitaire, car ce seul fait ne suffit pas, en effet, à le rendre dangereux pour les voisins et pour la santé publique. S'il en était ainsi, et si on pratiquait les errements recommandés par certains commentateurs, on ferait tomber à priori la plupart des maisons anciennes sous le coup de l'article 12, qu'elles soient réellement insalubres ou non, et on juge immédiatement de l'exagération que comporte une telle doctrine.

Le maire, de plus, ne doit pas pouvoir, malgré le silence de la loi, provoquer une enquête préalable (art. 12) sur l'immeuble, sans convoquer le propriétaire pour qu'il explique devant la commission les motifs qui l'ont amené à adopter tel ou tel aménagement.

Les règlements municipaux doivent établir une distinction bien tranchée entre les immeubles déjà construits et ceux à construire. Tandis que pour les seconds, par suite du permis de construire, que pour notre part nous voudrions voir exiger dans les localités de minime importance, l'Administra-

tion peut imposer des plans irréprochables au point de vue de l'hygiène, nous pensons que le pouvoir réglementaire du maire doit être beaucoup plus réservé à l'égard des immeubles déjà construits, de façon à ne pas trop aggraver les charges de la propriété déjà si lourdes.

Nous ne sommes pas de ceux, néanmoins, qui voudraient que le pouvoir sanitaire du maire ne réglementât que les immeubles à construire. Ce serait, certes, rendre illusoire et inefficace l'application des règles d'hygiène.

Mais pour les propriétés déjà bâties, on ne devrait prescrire que les mesures jugées absolument indispensables, au lieu que pour les immeubles à construire, on pourrait prescrire les mesures simplement désirables et utiles. Donc, on ne peut admettre des prescriptions générales, ayant pour effet d'apporter une modification dans le régime essentiel ou dans l'économie des propriétés bâties. Tout au plus, la réglementation pourrait-elle se borner, pour ces immeubles, à l'alimentation en eau potable et à l'évacuation des matières usées. Tel est le premier principe absolument raisonnable et protecteur de la propriété privée, tout en sauvegardant les droits de la santé publique, principe que les hygiénistes ne devraient jamais perdre de vue, et basé, avec les restrictions que nous avons admises, sur la distinction des immeubles construits et à construire, sage distinction qu'établissent, d'ailleurs, certains règlements sanitaires, celui de Dijon par exemple, et qu'un arrêt récent a consacré.

Les municipalités ont aussi, parfois, étendu à tort le permis de construire aux grosses réparations ; c'est absolument illégal ; le texte de la loi de 1902 n'en parle pas, et ici, en matière de restriction à la propriété, le pouvoir réglementaire ne peut agir qu'en vertu d'un texte formel.

Le règlement type exige 25 mètres cubes d'air par pièce habitable, alors que les sociétés d'architecture prétendent que 20 mètres cubes sont suffisants.

Ailleurs, à Lyon par exemple, le règlement sanitaire prévoit 30 mètres cubes pour les courettes ; ce peut être excellent pour la santé publique ; mais quand le propriétaire aura à reconstruire, s'il ne dispose que de 100, 80 ou même 60 mq, c'est pour lui une charge ruineuse. Aussi, dans d'autres villes se montre-t-on plus tolérant, en proportionnant la surface des cours et courettes à la hauteur des immeubles. Les autorités municipales devraient se rappeler avant tout que les charges fiscales sont le mortel ennemi des logements salubres.

Les villes n'ont pas su toujours se départir dans l'exercice de leurs pouvoirs sanitaires, d'une arrière-pensée de lucre. On a vu des villes tolérer les puits dont l'eau est reconnue potable là où elles n'avaient pas de canalisation, et exiger la non-utilisation des puits ayant une eau de même qualité, là où elles ont de l'eau à vendre.

La loi de 1902 demanderait quelques améliorations, qu'exigerait la protection de la propriété ; nous allons les exposer à côté des prétentions des hygiénistes.

On regrette d'abord que la loi de 1902 ait repris la disposition fâcheuse de la loi de 1850 qui refuse des dommages-intérêts au locataire qui voit résilier son bail pour des considérations sanitaires. Si par incurie, un propriétaire a laissé arriver son immeuble à un degré d'insalubrité telle que l'expropriation et la démolition s'ensuivent, le locataire devra transporter ailleurs son commerce ou ses occupations sans avoir droit à des dommages-intérêts, alors que le propriétaire touchera une indemnité, très juste d'ailleurs. Il serait désirable aussi qu'au cas où l'interdiction d'habiter frapperait les logements occupés par leurs propriétaires, et où ceux-ci seraient dénués de ressources, vieux ou infirmes, il soit prévu une allocation d'indemnité ou des facilités pour trouver un abri provisoire. L'allocation d'indemnité devrait être prévue non seulement au cas où de petits propriétaires seraient chassés de leurs maisons, mais aussi quand les autorités devraient leur prescrire des travaux d'assainissement hors de proportion avec leurs ressources. Toutefois, ce cas est moins intéressant ; il est vraisemblable, en effet, que si l'on poursuit contre eux l'exécution d'office, et ce sera le cas général, que l'hypothèque dont leur immeuble se trouvera grevée de ce chef ne les gênera guère.

De même, en cas de malpropreté des cabinets d'aisance, ce sont les locataires qui devraient être responsables de leur malpropreté et non pas seulement le propriétaire, comme l'établissent trop souvent divers règlements sanitaires. Les associa-

tions de propriétaires prétendent encore qu'il suffit que l'eau soit amenée à portée du locataire de l'immeuble, dans la cour, par exemple, pour qu'on ait satisfait au minimum nécessaire d'hygiène à ce point de vue, et elles protestent contre l'obligation qu'imposent certaines villes d'installer l'eau à tous les étages. Voici, à ce sujet, les desiderata du dernier Congrès international de la propriété bâtie :

« Le Congrès, partisan de l'assainissement et condamnant le tout-à-l'égout tel qu'il est pratiqué à Paris, émet le vœu : 1° que les villes recherchent les moyens les meilleurs et les moins coûteux pour établir dans ou à côté de l'égout la canalisation séparée, destinée à l'évacuation des eaux ménagères et de vidanges ; 2° que les pénalités pour infraction aux règlements et arrêtés concernant la salubrité publique ou privée, soient toujours à la charge personnelle et exclusive du contrevenant ; 3° que les propriétaires ne soient jamais rendus responsables des contraventions commises par leurs locataires. Le Congrès demande, en outre : 1° que l'assainissement des villes profitant à tous soit payé par tous ; 2° que les taxes de déversement soient payées proportionnellement au service et non en raison du revenu de l'immeuble. »

Car si l'hygiène publique est chose excellente, si ses effets sur la longévité humaine sont certains, cependant, comme l'a dit M. Bard, président de la Chambre criminelle de la Cour de cassation : « il devrait y avoir une limite à déterminer, sans quoi l'intérêt de la santé publique serait devenu

une sorte de raison d'Etat, à laquelle d'autres intérêts non moins respectables auraient fini par être sacrifiés ». Voici enfin une dernière mesure qui pallie assez bien les duretés de l'interdiction d'habiter, si lourde pour les particuliers, telle qu'elle est établie par l'article 12, tout en évitant que l'expropriation, trop ruineuse pour les municipalités, ne soit totalement abandonnée par celles-ci.

L'article 18 déroge, en effet, à l'article 545 du Code civil et à la loi du 3 mai 1841, qui permettent l'expropriation pour cause d'utilité publique et non pas pour insalubrité publique. Les constitutions révolutionnaires n'admettaient l'expropriation que lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment.

Grâce au projet Siegfried, déposé en 1904, on remplacerait dans bien des cas l'interdiction d'habiter par une mesure moins dure pour le propriétaire, tout en n'étant pas ruineuse pour la commune, comme la voie normale de l'expropriation, et qui réaliserait ainsi plus directement le programme d'assainissement entrepris par les pouvoirs publics. Cette mesure consisterait en une expropriation pour cause d'insalubrité publique, qui serait une extension de la loi du 3 mai 1841, relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique. L'auteur, s'inspirant de la loi anglaise du 18 août 1890, a limité l'indemnité d'expropriation pour qu'elle ne grevât pas trop le budget communal, et, par suite, pour qu'elle puisse être plus généralisée qu'elle ne l'est actuellement. On sait, en effet, que

l'expropriation passe pour constituer une opération avantageuse pour les particuliers qui en sont l'objet. La commune achètera l'immeuble au prix qu'il vaudrait, s'il était salubre et s'il ne contenait que le nombre normal de locataires ; la commune ne tiendra pas compte de la portion supplémentaire de revenus provenant de leur insalubrité. Au lieu que l'interdiction d'habiter est une véritable expropriation sans indemnité. Bien entendu, le jury déduira de la valeur de l'immeuble la portion de ses revenus résultant de l'entassement de ses locataires, il déduira encore de l'indemnité le prix que coûteraient les réfections. Enfin, il considèrera l'immeuble comme un simple terrain à bâtir, et l'évaluera comme tel en y ajoutant le prix des matériaux de démolition. Les communes exproprieront alors d'autant plus facilement que la plupart du temps les déductions réduiront à néant l'indemnité.

Jurisprudence de la loi de 1902

Malgré certaines hésitations, les tribunaux n'ont pas admis que la loi de 1902 ait considérablement accru les pouvoirs sanitaires des maires. C'est ainsi qu'un jugement du Tribunal de simple police de Bordeaux, en date du 11 février 1905, consacre la règle ancienne.

« Si les maires, y est-il dit, ont le droit de prescrire toutes les mesures locales sur les objets confiés à leur autorité et à leur vigilance, mesures qui

embrassent tout ce qui concerne la salubrité, la sécurité des habitants et le maintien du bon ordre, ils doivent laisser aux intéressés le choix entre les divers moyens de se conformer à ces obligations et s'abstenir d'imposer à l'exercice du droit de propriété des restrictions non commandées par l'intérêt général... » (1)

De même, le Tribunal correctionnel de Versailles, le 26 janvier de la même année (2), a jugé que les règles de la police municipale ne confèrent pas aux autorités administratives le droit de déterminer elles-mêmes la nature et l'importance des travaux qui doivent être effectués, en prescrivant un moyen exclusif de faire disparaître les causes d'insalubrité, alors, d'ailleurs, qu'il peut en exister d'autres aussi efficaces et moins contraires au droit de propriété. Et c'est en se basant sur ces motifs que ce tribunal, mettant fin au conflit qui existait depuis une dizaine d'années entre les propriétaires parisiens et la Préfecture de la Seine, a déclaré que les règles de la police municipale ne conféraient pas aux autorités administratives le pouvoir d'imposer aux propriétaires d'immeubles déjà construits les travaux qu'exigerait dans ces immeubles l'installation du système connu sous le nom de tout-à-l'égout.

M. Moye est aussi de cet avis. La loi de 1902 (3)

---

(1) D. P. 1905, 2, 123.

(2) D. P. 1905, 5, 31.

(3) 1907. Revue critique de législation et de jurisprudence. Moye.

n'a pas changé la législation ancienne. Le pouvoir de police sanitaire ne lui paraît pas renforcé en ce qui touche le point qui nous occupe. Le texte de la loi de 1902 se borne, selon lui, à répéter en les précisant certaines dispositions de l'article 97 de la loi de 1884.

Un arrêt récent du Conseil d'Etat, en date du 5 juin 1908, vient de statuer sur un pourvoi formé par la Chambre syndicale des propriétés immobilières et celle des hôteliers de Paris contre un arrêté de la Préfecture de la Seine. Cet arrêt maintient la sage distinction dont nous avons déjà parlé entre les immeubles à construire et ceux déjà existants, les pouvoirs de l'Administration étant restreints à l'égard de ces derniers par le fait qu'elle n'a pas le droit d'imposer des mesures impliquant une modification de la construction ou de l'aménagement des bâtiments. C'est ainsi que le Conseil d'Etat a annulé les articles du règlement ordonnant l'aération des cours et courettes, l'éclairage et l'aérage direct des cabinets d'aisance, ou la chasse d'eau comme moyen d'évacuation. Toutefois, pour chaque immeuble en particulier, on pourra imposer toute réfection utile, mais par la procédure spéciale établie par la loi pour les logements insalubres. Seules, les mesures d'hygiène absolue, telles que l'évacuation des matières usées et l'adduction d'eau potable, peuvent être ordonnées d'une manière générale.

A l'égard de tous les immeubles même à construire, le Conseil d'Etat a annulé les dispositions

du règlement interdisant l'habitation permanente de nuit dans les sous-sols et les écuries, comme ne rentrant pas dans les mesures relatives à la salubrité des habitations et de leurs dépendances. De même, il a décidé d'annuler un article du règlement, ordonnant de ne pas s'opposer à la visite des agents dûment mandatés, la loi de 1902 ne prévoyant pas la création d'un corps de fonctionnaires spéciaux. Sur tous les autres points, le Conseil d'Etat a rejeté le pourvoi.

Le Conseil d'Etat n'a fait, en somme, que consacrer son ancienne jurisprudence. En matière d'hygiène publique, il s'attache à ménager à la fois les intérêts de la santé générale et ceux des particuliers ; son désir constant étant d'éviter toute atteinte à la propriété privée, et tout ce qui ressemble à une expropriation indirecte (1).

De l'étude de la jurisprudence postérieure à la loi de 1902, il ressort donc que, malgré les termes de cette loi, l'ancienne règle protectrice des droits et libertés des individus, doit être maintenue, et malgré la circulaire ministérielle du 30 mai 1903, qui augmente encore les attributions de la police municipale, nous pouvons établir que la loi de 1902 permet bien au maire de faire cesser une cause d'insalubrité, mais ne lui permet pas d'en déterminer les moyens. La deuxième règle qui ressort

---

(1) Revue critique de législation et de jurisprudence, juillet-août 1908, Moye.

celle-ci de l'étude de la jurisprudence postérieure à la loi de 1894, c'est qu'il ne peut être porté atteinte à la propriété que par une loi et non pas par des règlements. « Le règlement, écrit M. Esmein, n'est pas la loi. Le règlement fait en exécution est simplement subordonné à celle-ci. Il ne peut que développer et compléter dans le détail les règles qu'elle a posées. Il ne peut ni l'abroger, ni la contrarier : il doit la respecter dans sa lettre et dans son esprit. » Et si la doctrine française déclare les tribunaux de tout ordre incompétents pour apprécier la constitutionnalité des lois, elle reconnaît, au contraire, qu'ils ont qualité pour apprécier la légalité des règlements administratifs, leur conformité avec la loi dont ils ne peuvent être qu'une dépendance. C'est ce que signifie l'article 471 du Code pénal : « Seront punis d'une amende de 1 à 5 francs ceux qui auront contrevenu aux règlements légalement faits par l'autorité administrative. »

Dans quelques cas, il semble qu'on ait attribué ainsi au pouvoir exécutif des facultés qui dépassent le pouvoir réglementaire et rentrent dans le pouvoir législatif. La délégation du pouvoir législatif, comme de toute autre prérogative que la Constitution attribue aux Chambres, est juridiquement impossible. La raison en est bien simple : c'est que le pouvoir législatif n'est point pour elles un droit propre ; c'est une fonction que la Constitution leur confie, non pour en disposer à leur gré, mais pour l'exercer elles-mêmes d'après les règles constitutionnelles.

CHAPITRE IV

L'HYGIÈNE PUBLIQUE ET LA LIBERTÉ DU COMMERCE

On ne peut pas discuter le droit qu'a l'Etat d'exercer une surveillance au nom de la santé publique sur les matières qui font la base de notre alimentation. Mais cette intervention doit reposer sur des motifs puissants, elle doit avoir une base scientifique sérieuse, et ses prescriptions ne doivent pas être trop tâtillones.

Or, on ne peut nier que l'hygiène publique n'ait servi bien souvent que d'un prétexte pour rompre l'équilibre d'un marché économique ; combien, en outre, de falsifications ou de succédanés absolument irréprochables et nullement nocifs, mais simplement parce qu'ils concurrençaient des produits naturels, ont été poursuivis au nom de l'hygiène qui, à vrai dire, n'avait rien à faire ici. C'est ainsi, par exemple, que de 1881 à 1884, à la suite d'avis réitérés du Comité consultatif d'hygiène, déclarant dangereux l'emploi de l'acide salicylique et les salicylates, des arrêtés du ministère du commerce interdirent leur introduction dans les den-

rées alimentaires, à quelque dose que ce fût. De nombreuses poursuites furent intentées à des commerçants qui amenèrent des répercussions très graves dans les marchés, et cela sans que le Comité d'hygiène publique de France ait pu, à l'appui de ses avis, invoquer un seul cas d'empoisonnement par la bière salicylée, soit dans les hôpitaux, soit à domicile : ce qui n'a rien d'étonnant, puisqu'on l'emploie comme médicament à d'assez fortes doses. Il est donc bien permis de penser qu'en ce cas, le tort causé à l'industrie et au commerce avait été plus grave que celui de l'acide salicylique dans les produits saisis n'en eût fait à notre santé. Le danger à craindre, c'est que la protection de la santé publique ne soit le prétexte de mesures ayant uniquement le caractère d'une protection commerciale ou industrielle.

Les arrêtés de 1881 à 1884 étaient la conséquence de la lutte des bières allemandes et françaises.

De même aussi, l'application des mesures de police, pour lesquelles chaque pays se réserve toujours un pouvoir discrétionnaire, conduit souvent, sous prétexte d'hygiène, à entraver les importations, en aggravant dans un but inavoué de protection des précautions que l'hygiène reconnaissait nécessaires à certains moments.

« C'est ainsi, dit M. Colson, que l'interdiction d'importer des bestiaux des pays où des épizooties ont été constatées a été souvent prolongée au-delà de toute raison ; ou que l'examen auquel sont soumises les viandes conservées provenant de pays

où certains animaux sont infectés par les trichines, a été rendu intentionnellement plus compliqué et plus coûteux qu'il n'était nécessaire. »

L'hygiène publique joue encore un grand rôle en matière de réglementation des produits alimentaires que les producteurs défendent à outrance, alors que le consommateur opte souvent pour les produits dits falsifiés. C'est ainsi qu'une grande partie du public préfèrera les vins travaillés de Bercy aux vins naturels, dont le goût et la force alcoolique varient beaucoup d'une année à l'autre.

« En somme, au point de vue des falsifications, dit M. Colson, il faut distinguer deux choses bien distinctes que l'on englobe dans cette expression. Les agrariens appellent falsifiés tous les produits nouveaux qu'un art habile ou une industrie savante arrivent à obtenir à bas prix avec une qualité suffisante pour se substituer aux produits anciens dans beaucoup d'usages. »

Si le consommateur recherche les mélanges de margarine et de beurre, de laine et de soie qui participent à la fois du bon marché de l'une de ces matières et des qualités de l'autre, s'il préfère des produits nouveaux dont le prix de revient est bas, le commerce devra bien s'y prêter, malgré les hygiénistes et les producteurs.

L'hygiéniste devra seulement mettre en garde le consommateur en lui faisant connaître d'une façon détournée la valeur de ces produits. Mais croit-on que l'expression « Rhum fantaisie », par exemple, détournera l'acheteur ! Le client ne sait-il pas

à quoi s'en tenir quand il se procure des marchandises à bas prix, d'un aspect semblable aux produits de luxe ou non falsifiés ?

La fraude véritable, du moins la seule qui devra être poursuivie au nom de l'hygiène consistera dans la substitution de produits malfaisants ou dépourvus de qualités nutritives, à des produits nourrissants ou du moins sans dangers ; et c'est surtout aux fraudes des farines, de lait, de la charcuterie, et en certains cas des vins, que la police sanitaire devra s'attaquer. Nous allons étudier les vexations qu'a subies la liberté du commerce au nom de l'hygiène publique.

L'alcool

La question de la réglementation de l'alcool mériterait aussi d'être étudiée, alors que les chimistes sont si peu d'accord sur la valeur nutritive ou nocive de l'alcool et surtout des alcools, et qu'à coups de statistiques ils essayent de prouver, les uns que l'alcool méthylique est plus sain que l'alcool industriel, les autres la thèse précisément opposée ; l'hygiène publique, bien moins embarrassée, tranche le débat contre l'alcool en général et les alcools industriels en particulier. M. Cherpin, lors de la discussion à la Chambre de la loi réglementant les débits de boisson, disait à la séance du 22 mars 1878 : « La liberté de vendre des boissons est une liberté comme une autre, et je ne comprends pas comment, par exemple, il faudra des

certificats de bonnes vie et mœurs, il faudra n'avoir pas subi de condamnations pour pouvoir donner des boissons à consommer sur place, alors que vous n'en demanderez pas à des professions pour lesquelles le public est obligé de se fier à ceux qui l'exercent, comme lorsqu'il s'agit d'aubergistes et de maîtres d'hôtel, auxquels on est obligé de confier ses bagages et sa personne. Avec le projet, le cabaretier doit être un homme vertueux par-dessus tout, et pour un peu, on lui demanderait d'avoir le prix Montyon pour ouvrir un cabaret. Franchement, je ne comprends pas cette manière de légiférer ; je n'admettrai jamais qu'on puisse porter une atteinte aussi inutile à ce grand et salutaire principe de la liberté commerciale, et qu'on vienne demander pour le cabaretier l'obligation de n'avoir pas subi de condamnation, même de n'avoir jamais vendu une boisson ou une denrée falsifiée, alors que pourtant, il n'y a peut-être rien de son fait dans la falsification. Vous ne pouvez pas, en effet, être cabaretier, si vous avez été condamné pour un délit pareil. Pour moi, un homme a le droit de vendre des boissons, comme un autre a le droit de vendre de la viande, du pain ou des habits. » (1)

Il est d'ailleurs difficile de s'entendre sur la nocivité de l'alcool ou des alcools, et, par suite, sur le mode et la mesure de l'intervention de l'Etat.

---

(1) *J. Of.* mars-avril 1878, p. 3263.

L'alcool est-il nuisible à la santé, et si oui, tous les alcools présentent-ils ce caractère ? Des médecins très compétents, parmi lesquels le docteur Duclaux, prétendent que l'alcool est un aliment. Quels sont les alcools purs et les alcools impurs ? Pour les uns ce sont les alcools de vin, pour beaucoup ce sont les alcools industriels. Les docteurs Darenberg et Lancereaux prétendent que l'alcool de vin et même le vin vieux, est beaucoup plus dangereux que l'alcool industriel. En 1886, M. Riche déclarait à l'Académie de médecine que l'industrie a réussi à préparer de l'alcool éthylique pur sans vin et que la science a démontré que l'alcool de vin était de l'alcool éthylique impur. C'est aussi l'avis de M. Duclaux. Il n'y a pas de différence à faire entre les boissons hygiéniques et celles qui ne le sont pas, sinon que peuvent être appelées boissons hygiéniques celles dont on n'abuse pas. Que penser alors d'une intervention de l'Etat en matière d'alcool, quand certains savants affirment qu'il est un aliment et que pour d'autres il est un poison ; quand certains affirment l'innocuité de l'alcool naturel et la nocivité de l'alcool industriel, alors que d'autres combattent l'alcool naturel et vantent la pureté de l'alcool industriel rectifié. Cependant, ce sera le grand motif de la santé publique qui sera mis en avant, quand il s'agira de garnir l'escarcelle du Trésor à l'aide du monopole de l'alcool. Alors que l'hygiène publique devrait exiger tout au plus un monopole de rectification et non pas de vente.

Boucheries et abattoirs

L'intervention de l'autorité ne se justifie dans l'établissement d'un prix maximum qu'en matière de services offerts sur la voie publique et non pas dans les cas où notre législation autorise encore l'institution de taxes municipales, celles du pain et de la viande. L'article 30 de la loi des 17-22 juillet 1791 a maintenu le pouvoir de taxation qui, sous l'ancien régime, était exercé par les autorités locales pour beaucoup de denrées, et l'article 479 du Code pénal punit les bouchers et les boulangers qui vendent à un prix supérieur à la taxe officielle.

La taxe de la viande est tombée à peu près complètement en désuétude. A vrai dire, elle est difficilement applicable à cause de la diversité infinie que présente la qualité des divers morceaux et celle d'un même morceau, suivant la qualité de la bête d'où il provient. Non seulement les prix doivent tenir compte de ces écarts, mais encore dans une même ville, d'un quartier à l'autre, ils diffèrent énormément, parce que les morceaux de choix sont très recherchés et les bas-morceaux presque invendables dans les quartiers riches, tandis que, dans les quartiers pauvres, ces derniers, plus demandés, s'écoulent à un prix assez élevé et la clientèle n'absorbe les premiers qu'à la condition de les payer à peine plus cher. Dans ces conditions, on a dû

renoncer à peu près partout à établir une taxe officielle de la viande. De plus, les tribunaux ont eu souvent à annuler des arrêtés municipaux par lesquels les maires réglementant la police des abattoirs essayaient, en créant des monopoles ou en entravant inutilement la mise en vente des viandes de boucherie, de porter atteinte à la liberté du commerce.

Le Conseil d'Etat par un arrêt du 4 décembre 1903 a décidé (1) notamment, que : s'il appartient au maire de prendre certaines mesures pour assurer la salubrité publique et de prescrire que les animaux abattus en dehors de l'abattoir ne pourront être mis en vente sans subir une inspection sanitaire par le vétérinaire de l'abattoir, il ne peut, sans violer le principe de la liberté du commerce et de l'industrie, établir des distinctions entre les viandes provenant de l'abattoir public et celles des tueries particulières et ajouter certaines dispositions destinées à signaler cette distinction à l'acheteur.

D'autres arrêts sont encore intervenus, décidant (2) que les maires, en vertu de l'article 97 de la loi du 5 avril 1884, ne pouvaient, sans violer le principe de la liberté du commerce, interdire d'une manière générale la vente des bestiaux dans des locaux privés, alors surtout que cette interdiction s'applique à des marchands domiciliés et

(1) D. P. 1904, 3, 39.
(2) D. P. 1906, 3, 93.

patentés dans la commune, dirigeant des établissements aménagés pour cette vente et soumis à l'inspection sanitaire. Nous n'insisterons pas sur le peu de certitude qu'offre le grand principe au nom duquel l'hygiène publique édicte toutes ces mesures attentatoires à la liberté du commerce de la boucherie.

Pour le docteur Koch, de Berlin, la tuberculose animale ne peut pas se communiquer à l'homme, quoique le docteur Calmette, de Lille, professe une opinion opposée ou du moins divergente, et le docteur Bernheim, de Paris, avoue que la lutte contre la tuberculose bovine en Danemark n'a apporté aucun résultat.

De même, nous ne comprenons pas trop ce que vient faire l'hygiène publique dans les règlements de boucherie touchant la séparation et la distinction absolue des viandes de cheval des autres viandes, puisque tous les médecins sont d'accord pour affirmer que le cheval est le seul animal indemne de la tuberculose, alors que la race bovine en est infectée. Ce qui n'empêche pas, et c'est une nouvelle preuve à l'appui de la non-transmissibilité de la tuberculose bovine à l'homme, que les classes riches, qui consomment les viandes bovines, sont dix fois moins tuberculeuses que les classes pauvres qui consomment les viandes chevalines (*Revue Bleue*, 1908).

C'est donc dans un but généralement fiscal que les maires, dans leurs règlements relatifs aux abattoirs et boucheries ont été tentés d'user de leurs

pouvoirs en matière sanitaire, pour violer la liberté du commerce. Le Conseil d'Etat a décidé que « s'il appartient au maire de prendre les mesures destinées à assurer la fidélité de débit et la salubrité des denrées alimentaires, il ne peut sans excéder ses pouvoirs et sans violer le principe de la liberté du commerce inscrit dans la loi des 2-17 mars 1791, interdire l'introduction dans la commune de viandes de boucheries provenant de communes voisines (Hennequin, 8 fév. 1901).

L'article 30 du titre premier de la loi des 17-22 juillet 1791, qui régit encore la taxe de la boucherie et boulangerie devrait donc être abrogé : « La taxe des subsistances, dit-il, ne pourra provisoirement avoir lieu dans une ville ou commune du royaume, que sur le pain et la viande de boucherie, sans qu'il soit permis, en aucun cas, de l'étendre sur le vin, sur le blé, les autres grains, ni autre espèce de denrées ; et ce sous peine de destitution des officiers municipaux. »

Cependant, les décrets du 24 février 1858, pour la boucherie, et celui du 12 janvier 1863 pour la boulangerie, ont permis le libre exercice de ces professions.

L'établissement des abattoirs publics a pour conséquence de fermer tous les abattoirs et tueries particulières (Ordonn. 15 avril 1838). On peut donc se demander quelle sera désormais la situation de la boucherie foraine, c'est-à-dire des commerçants qui, n'appartenant pas à la commune, contribuent cependant à son approvisionnement. Un ar-

rêt du 12 novembre 1864 (S. 1866, 1, 271) avait reconnu la légalité d'un arrêté qui défendait aux bouchers forains d'introduire et de vendre des viandes ne sortant pas de l'abattoir communal. Un autre a refusé de sanctionner de semblables prohibitions (S. 70, 1, 143). Une note placée sous l'arrêt du 31 janv. 1890 le considère comme en parfait accord avec l'article 97 de la loi de 1884. « Ce texte, dit-elle, donne au maire le droit d'interdire l'introduction et la vente de viandes abattues ailleurs que dans les abattoirs publics, parce que c'est là le moyen le plus efficace d'inspecter la salubrité de la viande vendue en ville », et elle le rapproche d'un autre arrêt du 24 décembre 1880 (S. 81, 1, 435), qui a déclaré légal et obligatoire l'arrêté défendant aux bouchers du dehors de vendre ailleurs qu'au marché les denrées par eux apportées. Pour soutenir que le maire trouve dans ses fonctions un pouvoir aussi contraire à la liberté, il faudrait démontrer d'abord que l'abattage dans l'établissement municipal donne plus de garanties à la santé publique que celui qui se pratique dans les locaux privés. Or, ne peut-on pas dire, sans vouloir dénigrer l'administration municipale, que ces derniers ne sont pas, par définition, plus mal tenus et moins salubres que les abattoirs dont l'installation et l'entretien laisse parfois à désirer, comme c'est le cas pour ceux de la Villette, insuffisamment éclairés, et où s'accumule la poussière, et enfin qu'il n'existe pas d'autre moyen de s'assurer de l'innocuité des denrées. Le scandale de ces

temps derniers au sujet du marché aux bestiaux de la Villette, connu sous le nom de « Cimetière de l'Est », nous a montré que l'inspection administrative des viandes n'est pas toujours exempte de tout reproche et comment l'hygiène publique serait mal fondée à revendiquer pour elle le monopole de la salubrité ou même seulement de la loyauté.

Boulangeries

Les maires, usant des pouvoirs que leur confère la loi des 17-22 juillet 1791, continuent à taxer le pain. Cette taxe est une entrave inutile à la liberté du commerce, puisque tous les économistes sont d'accord pour affirmer que sa suppression n'entraînerait pas l'augmentation du nombre de boulangeries et ne renchérirait pas le pain. M. Villey est d'accord avec M. Gide pour admettre que l'excès de la concurrence peut avoir pour effet d'élever les prix par l'augmentation des frais de production. Il est bien évident que si cent boulangers suffisent à l'approvisionnement d'une ville déterminée, s'il s'en établit 200, les frais généraux désormais se répartissant sur un chiffre de vente qui se réduira de moitié, parce que les consommateurs ne mangeront pas plus de pain qu'auparavant, restreindront les profits de chacun, ou plutôt augmenteront le prix du pain. Mais M. Villey ajoute : Pourquoi de nouvelles boulangeries s'ouvrent-elles, sinon parce que les boulangers réalisaient

des profits supérieurs à ceux des autres emplois ; et en second lieu, la concurrence, quoi qu'on dise, ne crée pas des producteurs, mais seulement les déplace selon les besoins du moment, et ceux-là, s'ils ne s'étaient pas établis boulangers, se seraient dirigés vers toute autre carrière moins lucrative et, par suite, plus encombrée. Enfin, l'inconvénient tend à se corriger de lui-même, les profits diminuant à mesure que la concurrence se développe, et que celle-ci tend constamment à réaliser les formes sous lesquelles elle puisse le mieux atteindre ce but qui s'impose comme fatalement à elle, l'abaissement du prix des produits et des services ; comme le prouve la substitution progressive qui s'accomplit sous nos yeux, des grands magasins au petit commerce.

En somme, la taxe du pain, comme celle de la viande, s'expliquait en 1858 (boucherie), et avant 1863 (boulangerie) ; alors que les boulangers formaient des corporations fermées et pourvues d'un monopole, le défaut de concurrence rendait la taxe nécessaire.

Mais qu'y a-t-il à craindre sous un régime de libre concurrence ? La taxe, tout d'abord, sera totalement impuissante, si la cherté du pain ou de la viande provient d'une disette. Tout au plus, peut-on craindre une entente expresse ou tacite des boulangers pour maintenir les prix à un taux excessif ! Mais ce dernier est impossible dans une profession qui n'exige ni de forts capitaux, ni un long apprentissage ; des concurrents surgiront,

qui, pour se faire une clientèle, devront baisser les prix.

Au lieu donc d'établir une taxe, il vaut bien mieux que la concurrence soit exactement renseignée sur les conditions du marché, par des affiches qui fréquemment indiqueront les prix-courants de la matière première rapprochés si l'on veut du prix normal de production que l'on est bien obligé de connaître pour taxer, et, dès lors, la concurrence, toujours en éveil, saura bien empêcher les bouchers et les boulangers de faire des profits extraordinaires. La taxe n'a pas d'aussi bons effets, car ses bases sont souvent incertaines, étant fixées sur des mercuriales anciennes, souvent mal établies et, par suite, inexactes le jour où on les applique. Elle sera inutile si elle est au-dessus du prix naturel, et inique si elle est au-dessous ; car forçant certains producteurs à travailler à perte, ceux-ci se rattraperont sur la qualité et le poids ; on les poussera ainsi à la fraude.

Ensuite, il faudra réglementer les qualités et les catégories au détriment du consommateur, qui ne sera plus libre d'acheter à sa guise, et avec tout cela on répand dans les masses la croyance que le prix des subsistances dépend du gouvernement. L'on sait les gros arguments en période électorale que lancent au peuple les divers candidats qui sollicitent ses suffrages. Avec X... c'est le pain cher. D'ailleurs, une taxe sur un objet préparé ou fabriqué, alors que les matières premières et les autres éléments du coût de production ne sont pas

taxés, est un vrai non-sens. Plus logique, la Convention avait tout taxé avec la loi du maximum, mais l'on sait aussi à quels résultats déplorables elle a abouti.

Bien entendu, à côté de cette réglementation critiquable, il est d'autres mesures qui, prises dans l'intérêt des particuliers, sont très recommandables. C'est ainsi qu'en vertu de la loi du 5 avril 1884, les maires sont chargés de l'inspection sur la fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids et à la mesure et sur la salubrité des comestibles exposés en vente (art. 97, al. 5). Le maire est donc libre de prendre tous les arrêtés qu'il jugera utiles pour assurer la salubrité du pain mis en vente. D'ailleurs, les maires n'avaient pas attendu la loi de 1884 pour prendre (Préfet de police de Paris, le 15 septembre 1877) des arrêtés interdisant d'utiliser pour le chauffage des fours le bois provenant des démolitions ou ayant servi à des usages industriels (traverses de chemins de fer, poteaux télégraphiques, etc.), qui, pour la plupart, ayant été enduits de peinture à base de plomb, de cuivre, de zinc ou injectés dans un but de conservation de solutions salines ou minérales, laissent après leur combustion des cendres contenant des substances toxiques qui peuvent s'attacher aux parois du four et adhérer aux pains ou aux pièces de pâtisserie, pendant et après la cuisson. De même il sera bon qu'un arrêté interdise expressément aux boulangers d'introduire dans leur pâte aucun ingrédient ou substance de nature

à porter atteinte à la santé publique. Nous ne verrions pas non plus une violation de la liberté du commerce dans la loi qui améliorerait la situation des ouvriers boulangers, chez qui un travail excédant de jour et de nuit développe rapidement tous les germes de la tuberculose, au grand détriment des intéressés, sans doute, mais aussi du public qui est exposé à être contaminé par l'absorption de ce pain. Nous n'insisterons pas davantage sur l'utilité qu'il y aurait à répandre le plus possible les pétrins mécaniques dans une industrie qui en est encore aux moyens employés sous Charlemagne.

Professions diverses

C'est souvent animés de bonnes intentions, comme parfois aussi sous l'empire d'une basse coterie, que les maires ont voulu, au nom de leur pouvoir sanitaire, imposer tels entrepreneurs, monopoliser tel service et par là ont porté une atteinte injustifiée à la liberté du commerce. C'est ainsi que la Cour de cassation a eu à juger qu'un maire ne pourrait sous le prétexte que le raccordement de branchements particuliers avec l'égout public « nécessite des fouilles sous la voie publique, donc des travaux soumis à la surveillance administrative », imposer le même entrepreneur aux propriétaires pour faciliter cette surveillance.

Il y avait là un détournement de pouvoir au bénéfice d'un entrepreneur, et au préjudice de ses

libres concurrents (C. crim., 1903. Cie de Boulogne-sur-Mer contre Minet). De même les maires ont parfois imposé aux entrepreneurs certaines déclarations qui portaient atteinte à la liberté du commerce.

Il a été ainsi jugé qu'un maire ne pouvait dans un arrêté imposer légalement aux entrepreneurs de vidange l'obligation de reconnaître et de déclarer à la mairie l'état défectueux, dangereux ou malsain des fosses d'aisance (Cass. crim., 8 février 1900).

Il a été décidé encore qu'un maire, s'il a le droit d'établir et d'organiser l'inspection sur la fidélité et la salubrité des denrées exposées en vente doit respecter la liberté du commerce et ne peut imposer à l'industrie que les règles de police qu'exigent la surveillance et la garde des intérêts qui lui sont confiés. En conséquence, un maire ne peut empêcher les marchands domiciliés dans la commune de faire chez eux ou dans leurs magasins les ventes que leur commerce comporte, et l'arrêté interdisant de faire ces ventes ailleurs que sur le marché public doit être déclaré illégal (Cass. crim., 5 mars 87, D. P. 88, 1, 91).

De même encore les dispositions d'un arrêté municipal qui confèrent exclusivement le traitement de tous les animaux morts au service municipal d'équarrissage de la ville et défendent aux propriétaires de ces animaux de les faire traiter par d'autres, ne constituent pas seulement une mesure de surveillance autorisée par les lois du

5 avril 1884 et du 21 juin 1828, mais établissent un véritable monopole de l'industrie d'équarrisseur au mépris de l'article 7 de la loi du 17 mars 1791 et, par suite, étant prises en dehors des attributions municipales du maire et contrairement aux dispositions d'une loi formelle, elles sont dépourvues de la sanction pénale établie par l'article 471, alinéa 15, du Code pénal.

APPENDICE

L'HYGIÈNE ET LE SOCIALISME MUNICIPAL

La municipalisation des entreprises privées, ou en d'autres termes, le socialisme municipal, paraît être la conséquence logique de l'hygiène publique. C'est, en effet, l'hygiène que l'on met en avant, c'est elle que l'on fait miroiter aux yeux des populations, quand il s'agit d'accroître la main mise de l'Etat sur les entreprises privées. Il y a sans doute diverses raisons qui expliquent la marche ascensionnelle du socialisme municipal ; il y a, disent les économistes, M. Gide, par exemple, une cause politique qui est le désir du gouvernement d'étendre les attributions pour avoir plus de force et s'attacher un plus grand nombre d'électeurs, une cause sociale, qui est l'hostilité contre le capitalisme et l'idée que les profits et dividendes des grandes compagnies sont un vol fait au peuple, et qu'il faut les rendre au peuple, et enfin une cause fiscale qui est la nécessité de trouver des ressources nouvelles pour pourvoir à des dépenses sans cesse grandissantes sans écraser le contribuable ; mais le seul motif qu'on allègue, c'est

l'hygiène publique. Une fois la commune débitante de produits alimentaires, dit-on, la fraude sera évitée ; grâce à la municipalisation des mines et industries, l'application des lois ouvrières ne sera qu'un jeu ; les accidents seront à peu près inconnus, ou du moins ceux qui étaient dus à l'insuffisance de protection des patrons, qui dans un esprit criminel d'économie n'hésitent pas à sacrifier la vie ou la santé des ouvriers pour distribuer de plus gros dividendes à leurs actionnaires.

La commune seule, construisant et louant les maisons, établissant des boucheries, des boulangeries, des pharmacies municipales, n'est-ce pas là le but des tendances des divers arrêtés municipaux que nous avons étudiés et que la jurisprudence a heureusement annulés ? Il faut donc examiner ici, si le socialisme municipal est le vrai palliatif de la santé publique ; si l'on doit avoir recours nécessairement à un moyen aussi dangereux pour atteindre un résultat si problématique qu'est celui de la santé publique.

Tout d'abord, la municipalisation aurait-elle pour résultat un accroissement de l'hygiène, qu'on devrait la rejeter comme entraînant des conséquences désastreuses au point de vue économique.

Certes, on peut admettre jusqu'à un certain point la municipalisation des entreprises qui sont déjà constituées sous la forme de monopoles à raison de leur nature : postes, télégraphes, eau, tramways. La ville peut arriver à se dire : « Au lieu de concéder ce monopole à une compagnie qui

va réaliser des bénéfices, monopole pour monopole, ne vaut-il pas mieux me le concéder à moi-même? » Mais pour les entreprises qui ne sont pas monopolisées, et qui fonctionnent généralement sous le régime de libre concurrence, la municipalisation ou étatisation est moins indiquée. Car si l'Etat reste sous le régime de la libre concurrence, sa situation sera cependant trop privilégiée à cause du prestige qui s'attache à ses produits officiels et sans avoir à craindre aucun risque ; les contribuables sont là, en effet, pour répondre. S'il convertit cette entreprise en monopole officiel, tel que celui des tabacs, des allumettes, du téléphone et bientôt de l'alcool, il devra exproprier alors avec une juste indemnité les entreprises déjà existantes, ce qui sera peut-être très onéreux. La municipalisation expose à de graves dangers.

D'abord, l'Etat ou la commune sont incapables d'exercer les fonctions d'entrepreneur, n'ayant ni esprit d'initiative par suite du défaut de concurrence, ni compétence, ni esprit de suite, par suite des vicissitudes des élections. Il y a de plus contradiction entre le but fiscal et le but hygiénique poursuivi. On ne peut pas atteindre le second en sauvegardant le premier. Il faut choisir entre l'un ou l'autre. Enfin, le danger le plus à craindre, c'est le fonctionnarisme grandissant ; tout sera converti dans la commune en places à concourir par examens, et, il faut bien le dire, aussi par népotisme et favoritisme. Danger que seul pourra éviter l'entrée du fonctionnarisme dans la voie

syndicale qui le décentralisera et le rapprochera de l'industrie privée. La municipalisation des services échouera si le fonctionnement économique de ces services n'est que le reflet du fonctionnement politique.

Il faut donner aux entreprises municipales une organisation autonome, une personnalité morale distincte, ayant à la tête des hommes élus au second dégré, par exemple, c'est-à-dire qui ne soient pas trop près des administrés.

Il faudrait, en outre, soumettre ces entreprises aux mêmes règles de comptabilité que les entreprises privées, et qu'elles aient évidemment une responsabilité de droit commun identique à celle des particuliers ; sinon, c'est de la tyrannie.

En somme, serait-elle excellente au point de vue de l'hygiène, la municipalisation n'aurait pour résultat que de substituer simplement un patron plus puissant et plus despotique, Etat ou commune, aux patrons existant actuellement ; la socialisation et l'accaparement par l'Etat des moyens de production nous ferait revenir à une époque où, la liberté du commerce n'existant pas, une réglementation abusive, détruisant l'équilibre des lois économiques, amenait des cataclysmes effroyables, tels que famines, guerres civiles, que seul le libre jeu de la concurrence eût pu éviter.

Poussée à l'extrême, la tendance au socialisme municipal préparerait le collectivisme ou anarchisme, selon que les partis au pouvoir sauraient profiter des circonstances. Une municipalisation

excessive et sans frein est un état extrêmement dangereux pour l'organisation actuelle, et un état qui ne cadre pas avec elle.

Il est clair que si on laisse les municipalités faire des maisons, exploiter des entreprises d'eau, de gaz, de tramways, de bains, de boucherie, de pharmacie, si elles détiennent des quartiers entiers de maisons qu'elles ont construites ou achetées et qu'elles louent ; si elles se chargent sous divers prétextes : salubrité ou hygiène, d'un certain nombre de branches de commerce de détail, il sera constitué un réseau tellement serré d'organismes municipaux, il y aura une telle mainmise du pouvoir public municipal sur la vie quotidienne, que non seulement les libertés du commerce et de l'industrie, mais la liberté au sens le plus général du mot, et en particulier la liberté électorale, seront profondément atteintes.

Municipalisation du logement

Comme remède à l'insalubrité du logement, certains socialistes et certains hygiénistes avancés proposent la municipalisation du logement. La commune rachèterait la propriété de tous les immeubles et le prix en serait représenté par des obligations gagées sur l'ensemble des maisons et amortissables. Alors que tous les revenus diminuent, dit-on, les loyers augmentent indépendamment du travail des propriétaires par suite de la seule collectivité : construction d'usines, par exem-

ple. Du logement salubre municipal au logement gratuit, il n'y aurait qu'un pas ; après l'amortissement du capital de premier établissement au moyen du prix des loyers, après une période de 60 ans environ, le loyer serait réduit à la somme représentative des dépenses d'administration et d'entretien. Cette intervention de la commune est enfin basée sur cette pensée de Benoit Malon : « Partout où le pouvoir municipal pourra remédier à quelque mal social, il aura le droit d'intervenir. »

Cette théorie si séduisante n'a pas résisté aux expériences qu'on a tenté pour faire l'application partielle de ce principe. Le Conseil de comté de Londres a bien créé des logements populaires, seulement ceux-ci étant plus chers que les masures habitées par les ouvriers, il est arrivé que certains d'entre eux, ne pouvant supporter le prix du nouveau loyer, ont dû s'entasser dans ceux des quartiers infects subsistant ; c'est ainsi que l'œuvre a très souvent abouti à un but opposé à celui qu'on poursuivait. Puis, en ce même pays, sont intervenues des lois qui permettent aux municipalités de démolir les groupes de maisons jugées trop malsaines, mais obligeant aussi ces municipalités expropriantes à loger les familles expropriées, afin que les démolitions opérées n'aient pas seulement pour but d'accroître l'ornement de la ville et le nombre des maisons riches, mais pour que les habitants pauvres n'en subissent aucun détriment.

Quel a été le résultat ? La municipalité de Lon-

dres a déplacé 20.000 personnes et a construit des logements pour 22.750 ; mais elle a déboursé 41 millions, soit près de 2.000 francs par individu, ou 10.000 francs par famille. La dépense a paru trop forte et a ralenti le zèle du premier moment. Dépenser 41 millions pour loger 22.750 personnes, c'est un résultat bien illusoire, si l'on songe que l'énorme agglomération de Londres contient près de cinq millions d'âmes. La municipalité ne s'attendait pas à d'aussi grands frais, surtout après la décision qu'elle avait prise de ne point rebâtir elle-même, mais de proposer le terrain à emphytéose, bail pour 99 ans, à condition pour les preneurs de construire des maisons à bon marché. Mais quand la municipalité voulut acquérir les maisons malsaines, elle se heurta à des propositions intraitables ; les juges accordaient aux propriétaires des indemnités excessives. On comptait regagner une partie du déboursé avec la revente des terrains, faite dans les conditions marquées plus haut, mais devant un cahier des charges obligeant à faire des maisons ouvrières, les amateurs sont restés froids. On offrait, par exemple, d'un certain terrain 189.000 fr., à condition d'en pouvoir disposer librement, et 31.000 francs seulement, si l'on devait y construire des maisons ouvrières. Il est arrivé encore pis à notre Conseil municipal parisien. Il avait mis en vente, il y a quelques années, plusieurs lots de terrains provenant d'expropriations, à charge par les preneurs d'y construire des maisons à bon marché. Les me-

sures étaient si bien prises pour empêcher les entrepreneurs et les capitalistes de faire aucun bénéfice ; les cahiers des charges étaient si restrictifs, que nul soumissionnaire ne se présenta, bien qu'il y eût sur la place nombre d'entrepreneurs en quête de travaux. Et si l'on faisait des recherches dans des maisons élevées à de si grands frais, on n'aurait même pas la consolation d'y trouver moins de saleté et moins d'entassements que dans les maisons démolies. Il y a de nombreuses fenêtres, mais faut-il les ouvrir ? Il y a de l'eau, mais faut-il s'en servir ? Des cabinet d'aisance à profusion, mais faut-il les tenir propres ?

On a détruit de sordides et de malsaines demeures, mais les maisons qui ont été construites à leur place n'étaient pas destinées aux habitants des maisons démolies. Elevées sur des terrains que la spéculation avait portés à des prix très hauts, et ayant un extérieur luxueux, elles n'étaient pas abordables pour des ouvriers, des artisans, de petits employés, c'est-à-dire par ceux qui habitaient les maisons détruites et qui sont le grand nombre à Paris. Ceux-là durent se réfugier dans des quartiers éloignés, ce qui souvent leur était dommageable pour leur travail ; ou bien s'entasser dans les maisons à leur usage et non démolies.

Comme les prix s'élevaient à raison de l'affluence des demandes, les propriétaires resserraient les logements, transformaient en chambres d'habitation des locaux destinés originairement aux

marchandises : greniers, remises ; construisaient dans des cours, déjà étroites ; faisaient disparaître les quelques jardins existants, et qui au moins donnaient de la lumière et de l'air à quelques vieux immeubles. Partout le prix des terrains et des maisons s'élevant, on tendait à bâtir des maisons très hautes, avec des cours étroites, et des appartements très resserrés, qui, malgré cela, étaient encore chers. Ces quartiers neufs furent bientôt semblables à ce qu'étaient les anciens.

Aussi l'œuvre de Miss Octavia Hill, qui s'occupe de l'éducation des locataires, nous paraît appelée à un plus grand succès.

Au Congrès de Bruxelles (1903), d'hygiène et de démographie, M. Dufourmantelle a d'ailleurs affirmé, malgré les protestations de quelques-uns de ses collègues, que la municipalisation du logement, quelque efficace qu'elle ait été à l'étranger (?), ne serait pas possible en France : « Une telle intervention ne me paraît pas désirable dans mon pays, dit-il ; elle risquerait d'engourdir ou de fausser les initiatives. On compterait trop sur l'Etat, à qui on demanderait des secours croissants, que bientôt il ne serait plus en état de fournir. » La question du logement ne se présente pas en France, comme en Allemagne ou en Angleterre,

En Allemagne, d'après lui, la question des habitations à bon marché est avant tout une question de crédit. La spéculation sur les terrains y est considérable ; elle absorbe les gros capitaux, et par l'exagération du prix des terrains, écarte les petits

capitaux. Pour se soustraire aux exigences de cette spéculation, pour se procurer des terrains à bon marché et des capitaux suffisants, on a donc dû, parfois, faire appel au concours direct, soit de l'Etat, soit des municipalités. Mais la situation n'est plus la même en France ; la spéculation sur les terrains y est beaucoup moins à craindre, par la raison même que les spéculateurs ne peuvent pas, comme en Angleterre, escompter en quelque sorte une augmentation rapide et considérable de population urbaine devant avoir pour effet de provoquer, en un court espace de temps, une importante demande de logements et, par suite, une hausse de la valeur des terrains.

En France, la concurrence des offres de terrains tempère encore la spéculation. De plus, la question de crédit se pose relativement peu chez nous. Les capitaux applicables aux habitations à bon marché ne font pas défaut. De l'étude de l'application des lois du 30 novembre 1894 et du 20 juillet 1895, il résulte qu'en France, il existe un nombre respectable de millions, qui pourraient être dirigés vers la satisfaction des besoins de logements à bon marché, et qui ne sont pas utilisés ; puisque la Caisse des dépôts et consignations a prêté environ 2 millions, et 23 caisses d'épargne seulement sur 500, ont appliqué à l'habitation à bon marché 2.261.000 francs, sur les 28 millions qu'elles auraient pu légalement y consacrer. Cela tient, d'une part, à ce que l'idée de mettre à profit la loi de 1894, la nécessité de résoudre plus active-

ment le problème de l'habitation ouvrière, ne sont pas encore assez comprises du public en général, ni des populations intéressées en particulier ; et cela tient, d'autre part, à ce que la même ignorance des choses ou la même indifférence se rencontre chez les administrateurs de beaucoup de caisses d'épargne, pour ne parler que de ces institutions.

La question des habitations à bon marché n'apparaît donc pas, en France, comme une question de crédit. Les capitaux ne font pas défaut. La question consiste, chez nous, plutôt, comme nous aurons à le dire à la fin de cette étude, à faire l'éducation des populations, aussi bien de ceux qui peuvent promouvoir ou seconder les institutions, que de ceux qui doivent en bénéficier. Dans ces conditions, à quoi bon demander à l'Etat ou aux municipalités un concours financier, alors qu'il existe par ailleurs des ressources suffisantes. D'ailleurs, les initiatives s'éveillent de plus en plus. Appeler, dans ces conditions, à la rescousse l'Etat ou les municipalités, ce serait renoncer au secours des caisses d'épargne, qui doivent être une des plus naturelles et des plus efficaces sources nourricières de l'habitation à bon marché.

Il est à craindre, ajoute M. Gide, que les municipalités se trouvent prises dans une dangereuse alternative : si elles abaissent trop le loyer, d'abord ce sera pour leurs finances une opération ruineuse, et de plus, elles aggraveront dans des proportions déplorables l'hypertrophie des grandes

villes. Le jour où, en effet, on pourra être logé gratis à Paris, peu de Français se priveront de ce plaisir ; si, au contraire, elles forcent leurs locataires à payer ponctuellement leur terme et les expulsent en cas de non-paiement, elles deviendront promptement aussi impopulaires que le propriétaire d'aujourd'hui, et auront beaucoup plus de mal que lui à faire rentrer leurs loyers.

D'ailleurs, si nous consultons les résultats de la municipalisation, nous verrons qu'ils sont, la plupart du temps, peu brillants. Si l'on étudie, en effet, les municipalités anglaises au point de vue de leurs recettes, on constate, en 1900 (rapport de M. Fowler), pour 1.029 entreprises municipales, un produit net de 378.000 livres sterling (neuf millions et demi de francs). Il est vrai que le capital engagé dans ces entreprises étant de 121 millions de livres (plus de 3 milliards de francs), cela ne fait qu'un intérêt dérisoire de 3 pour 1000. De plus, l'amortissement est à peu près nul, 1 1/2 p. 1.000. Si on l'élevait à 5 0/0, minimum pour toute entreprise privée, ce petit bénéfice se transformerait en 140 millions de francs de perte. Ces moyennes ne sont donc pas encourageantes au point de vue fiscal.

En France, le socialisme municipal a abouti à des résultats navrants, parce que, en général, il a été tenté et pratiqué par des politiciens sans capacité et recrutés généralement dans les plus basses classes de la société ; car les plus bruyantes opinions politiques ne sauraient remplacer les

plus modestes capacités pratiques. On l'a vu à Roubaix, à Brest, et dans toutes les villes où les révolutionnaires ont réussi un moment à s'emparer de la maîtrise des affaires municipales.

Pour intéresser les locataires d'une même maison collective (ou d'un groupe de maisons confédérées) à la bonne tenue et au produit de l'immeuble, le propriétaire : société anonyme ou coopérative d'habitations à bon marché, fondation, patron individuel ou collectif, devrait leur abandonner au prorata des loyers, l'excédent du profit net, au-delà d'un certain taux de dividende attribué au capital, par exemple, 3 1/2 0/0. Cette combinaison étendrait à l'exploitation de ces immeubles la participation aux bénéfices, réservée jusqu'ici aux entreprises industrielles et agricoles. On peut dire encore qu'elle transporterait aux besoins de l'habitation le système appliqué à ceux de l'alimentation et du vêtement par les sociétés coopératives de consommation, qui vendent au prix du cours, et distribuent, en fin d'exercice, à leurs adhérents, au prorata des achats, le montant de l'écart entre le prix courant et le prix coûtant. C'est ainsi que les ouvriers sont parvenus à construire des milliers de maisons en Angleterre et aux Etats-Unis, par leur groupement en véritables sociétés coopératives de consommation, de loyers. Le bénéfice net serait réparti, à la fin de l'année, d'après les règles admises par les sociétés coopératives, c'est-à-dire en proportion des loyers, soit en espèces, soit, de préférence, en versement individuel à une

institution de prévoyance (assurance, mutualité), pour abriter les familles des locataires contre les crises de la vie : maladie, vieillesse, mort ou chômage.

Grâce à cette participation, les locataires seraient portés à éviter les dégradations de l'immeuble, les gaspillages d'eau, les vacances, les frais de contentieux, etc. En dernière analyse, la combinaison aurait produit le grand bienfait de solidariser les intérêts des locataires et du propriétaire, du consommateur et du producteur, du travail et du capital, et de développer les habitudes de prévoyance parmi les travailleurs.

Tel est le système que proposait Em. Cheysson à l'Exposition d'économie sociale de 1889, à Paris, et qui nous paraît très acceptable. Il peut donner les meilleurs résultats, joint à l'éducation générale des locataires, grâce à une judicieuse diffusion des notions d'hygiène dans les masses, ainsi que l'établiront les développements qui vont suivre.

CONCLUSION

1° Le développement de l'hygiène par l'éducation

Il résulte de toute cette étude que le meilleur procédé d'assainir les logements et de combattre les maladies transmissibles, n'est pas de multiplier les restrictions. Il faut d'ailleurs se le rappeler, dans les habitations pauvres, le principal obstacle à l'hygiène, ce sont les habitants eux-mêmes. Comme le fait observer avec raison M. Adolphe Smith, dans un article publié dans *The Lancet* de Londres (1er et 8 avril 1876), les sujets en état d'inanition craignent le froid, et dans un climat comme celui de l'Angleterre, on ne doit pas s'étonner que des gens sans ouvrage, des gens souvent privés de nourriture, ou dont l'alimentation est complètement insuffisante, désirent avant tout d'éviter l'entrée de l'air frais dans les salles qu'ils habitent.

Lors du Congrès d'hygiène qui s'est tenu, en 1900, dans la ville d'Aberdeen (Ecosse), M. Peter Fyfe, inspecteur des services de la Santé de Glascow, fit une conférence sur l'inspection sanitaire et le logement des classes pauvres, qui résume bien

nos idées en matière d'hygiène. Tous ceux qui demeurent eux-mêmes dans les villes, dit-il en substance, et qui se donnent la peine d'étudier ces questions, sont forcés de constater qu'on est en présence de deux grands faits : le premier de ces faits, c'est l'ignorance des classes pauvres en matière d'hygiène et la mortalité excessive qui résulte de cette ignorance ; le second, c'est l'indifférence avec laquelle on laisse leur ignorance produire de si désastreux résultats. Ce n'est pas, ajoute le conférencier, par des édits draconiens que l'on portera remède au mal. La Commission d'hygiène de Glascow est convaincue qu'on fait plus en persuadant les gens qu'en les menaçant, et que l'amour du prochain, ou le sentiment de la solidarité, est plus puissant que la rigueur des lois. Elle décide donc de nommer six inspecteurs du sexe féminin, chargés de s'assurer de l'état de choses dans les habitations soumises à la surveillance de nuit de la police, pour parer aux ravages du typhus et des maladies contagieuses. Les inspectrices ainsi désignées ne tardèrent pas à découvrir que, dans la plupart des cas, l'extrême pauvreté, la pénurie des ressources pécuniaires, étaient, au fond, les causes véritables de l'état d'abandon et de saleté du logement et des bouges aux murailles encrassées de fumée, qui abondaient à cette époque. Elles obtinrent l'autorisation de délivrer aux tenanciers des bons qui leur permettaient de se procurer des grilles convenables là où il en manquait, ainsi que les ingrédients et ustensiles voulus pour blanchir les

murs et les passer en couleur. Aussi, à l'heure actuelle, on trouverait, paraît-il, difficilement, à Glascow, une habitation pauvre dont l'état de saleté puisse être désigné comme constituant à lui seul un danger pour la santé publique.

A y regarder de près, l'élément mortalité comprend un ensemble de facteurs, parmi lesquels il faut compter l'insuffisance et la mauvaise qualité des aliments, l'usage indiscret des boissons alcooliques, le manque de vêtements chauds, le besoin de combustible en hiver, et mille autres causes, qui rentrent plus dans le domaine de l'assistance que de l'hygiène.

M. Cheysson propose, pour combattre l'insalubrité du logement provenant de l'habitant lui-même, que des sociétés s'organisent sur la base de la loi du 30 novembre 1894, non pas pour construire des maisons neuves à bon marché, mais pour améliorer les maisons existantes. Elles loueraient, à titre de principal locataire, les maisons à assainir, y feraient les améliorations nécessaires et se réserveraient un droit de visite chez le locataire, pour assurer l'enseignement et le contrôle des conditions d'hygiène intérieure.

Il faudrait que des conférences, des brochures, des tracts, soient consacrés à donner aux ouvriers qui veulent faire construire une petite maison familiale, avec l'espoir d'en devenir propriétaires, quelques conseils au sujet des matériaux à employer afin que la maison soit exposée à moins de frais d'entretien, et des précautions à prendre

afin qu'elle n'offre pas un refuge facile aux insectes parasitaires. L'on pourrait enfin indiquer les plans ou dispositions de certain mobilier fixe, économique dans son premier établissement et peu sujet à détérioration. Qu'on n'objecte pas l'inutilité de cet enseignement.

Voici ce que disait M. Cuylits, au Congrès d'hygiène et de démographie de Bruxelles (1903) : « Ne doutez pas du pouvoir de la propagande, tout au moins en Belgique. En voici deux preuves : L'alcoolisme disparaît dans le pays. Cela paraît incontestable. D'aucuns l'attribuent aux nouvelles dispositions légales sur la consommation des alcools ; n'en croyez rien. Nous devons le succès aux efforts de propagande tentés contre l'alcoolisme. Voici un autre exemple, moins contestable encore. Sous notre régime de liberté et de libre initiative, grâce à la propagande pour le vaccin, la mortalité par la variole, est réduite maintenant à un chiffre égal ou inférieur à celui de l'Angleterre où la vaccination est obligatoire, et à l'Allemagne où elle sévit encore on sait avec quelle vigueur. »

Cela prouve bien que le premier de tous les moyens, le plus sûr probablement, consiste à répandre dans le peuple l'instruction générale et un peu aussi l'instruction spéciale, en ce qui concerne les notions d'hygiène les plus importantes. L'instruction relève du même coup l'éducation populaire.

Aussi, faut-il prôner la vulgarisation scientifique et l'éducation hygiénique de la masse. Car l'ignorance est une des causes principales des maladies

et des épidémies qui sévissent sur l'humanité. On vit sans savoir vivre, on ne se connaît pas soi-même, ou oublie, on veut oublier le principe socratique qui n'est pas seulement un axiome d'hygiène morale, mais qui devrait être regardé par tous comme une évidente vérité d'hygiène physique.

L'immeuble « à bon marché » doit s'adresser essentiellement à une élite ayant un minimum de bien-être suffisant pour lui permettre de payer régulièrement son terme et douée des qualités ménagères indispensables, si l'on ne veut s'exposer à ce que le logement devienne insalubre du fait de l'incurie, du désordre et de la malpropreté des habitants. Il suppose nécessairement que ses locataires sont relativement aisés et prévoyants, et que leurs femmes sont d'excellentes ménagères.

Or, quiconque connaît quelque peu la classe ouvrière ne fera aucune difficulté pour convenir que, prise en masse, elle n'a point encore acquis l'ordre et la prévoyance. On n'a point encore appris à ses filles le chemin de l'école ménagère, et ses fils deviennent de grands enfants qui vivent au jour le jour, sans penser au lendemain, quand bien même leurs ressources leur permettraient l'épargne. Installée dans des logements salubres et peu chers, elle s'y trouvera à court d'argent le jour du terme et, rapidement, l'immeuble se muera en taudis. C'est donc toute une éducation à entreprendre, après laquelle seulement les sociétés d'habitation à bon marché pourront utilement intervenir, éducation qui ressort de toutes les branches de l'activité cha-

ritable, puisqu'il s'agit en fin de compte d'enseigner aux pauvres à se suffire à eux-mêmes par une meilleure organisation de leur vie économique et hygiénique, et à laquelle, par conséquent, toutes les œuvres de bienfaisance peuvent et doivent collaborer. Car, en supposant que l'hygiène repose sur des principes incontestables, on ne peut songer à en imposer toujours l'observation par des lois et des règlements. Il faut, au préalable, chercher à instruire les masses, à leur faire comprendre les bienfaits qu'elles retireraient de l'observation des principes scientifiques. Pour être efficace, en effet, l'hygiène ne doit pas être tracassière, elle doit tenir compte des nécessités de la pratique. Si l'on parvenait, par l'enseignement de l'hygiène dans les écoles et les familles, à développer l'hygiène privée, un grand nombre des mesures de l'hygiène publique seraient superflues. C'est grâce à la diffusion des notions de l'hygiène que l'on pourra réduire à rien l'intervention de l'Etat qui ne se produit jamais sans des heurts, des injustices et des dépenses exagérées.

Mais le principe de l'éducation une fois établi, comment l'organiser pratiquement ? C'est ce que nous allons l'envisager.

L'Affiche

La Société du Logement ouvrier à Paris tente d'abord de créer, dans chacun des quartiers où elle s'installe, une mentalité générale qui puisse prépa-

rer son action, et, à chaque approche du terme, des affiches apposées sur les murs, un peu de tous côtés, rappellent aux pères de famille les desiderata dont ils doivent s'enquérir avant de louer. Avant de louer, leur est-il dit, il faut :

1° S'informer s'il n'y a pas eu de maladie contagieuse dans le logement (tuberculose, diphtérie, fièvres éruptives). Chercher l'orientation vers le soleil. Faire avant d'emménager un lavage complet des parquets. Changer, si possible, les papiers et réfaire les peintures ;

2° Eviter l'humidité. Pas d'infiltration par les murs ou par les toits ;

3° Aération. Grandes fenêtres. Eviter les petits cabinets sans air où l'on fait quelquefois coucher les enfants ;

4° Examiner les W.-C. Voir s'il y a une chasse d'eau suffisante et une prise d'air, et s'il y a de l'ordure dans l'escalier. S'assurer que le tuyau d'évier possède un siphon empêchant les émanations ;

5° Ne pas louer de logements donnant sur des courettes ;

6° Préférer les étages élevés aux rez-de-chaussée, même s'ils sont construits sur caves ;

7° Autant que possible avoir de l'eau chez soi ;

8° S'assurer que les cheminées tirent bien, surtout si l'on fait usage de poêles à combustion lente. Voir s'il n'y a pas de fissure communiquant avec les cheminées voisines ;

9° Exiger que les plafonds aient une hauteur minimum de 2 m. 75.

Ces considérations se trouvent répétées sur chacun des carnets destinés à consigner les versements des adhérents aux caisses de loyer, et on y ajoute pour eux des notions sommaires sur les soins à donner en cas de maladie, et sur la tenue de la maison. Voilà un exemple de publicité très facile et très salutaire.

Cette affiche tend à forcer les propriétaires de réaliser dans leurs logements les conditions d'hygiène les plus indispensables ; mais ici, la contrainte, au lieu de venir des pouvoirs publics, émane des intéressés eux-mêmes, c'est-à-dire des locataires qui, mieux instruits, délaisseront les taudis, ou du moins les éviteront le plus possible.

On a vu, en 1870-71, un cas absolument probant de l'importance de l'éducation en matière d'hygiène. L'autorité militaire venait de faire démolir, lors de l'approche de l'ennemi, les nombreuses maisons qui avaient été élevées par tolérance dans la zone de servitude des fortifications, c'est-à-dire sur une largeur d'environ 400 mètres à compter du rebord extérieur des fossés. Ceux qui habitaient ces maisons, ainsi que tous les gens de la banlieue dont les demeures étaient battues par le feu des forts, se réfugièrent, par les soins de la municipalité parisienne, dans des maisons qui venaient d'être construites et qui n'étaient pas encore habitées, soit dans des locaux laissés vacants par leurs propriétaires qui s'étaient retirés de Paris en empor-

tant leur mobilier. Ces maisons saines, constituant des logements propres et souvent élégants, furent transformés au bout de quelques semaines de séjour de leurs nouveaux hôtes. Leurs fenêtres furent obstruées, il y régna bientôt cet air enfermé et méphitique qui saisit toujours lorsqu'on pénètre dans ces demeures, et les pièces ne tardèrent pas à devenir d'une saleté repoussante.

Tel est le sort réservé aux logements à bon marché, si l'on ne fait pas marcher de pair l'aménagement de logements salubres avec l'éducation des locataires ; et si les sociétés qui édifient ces maisons se félicitent de leur bonne tenue, ce n'est souvent que parce qu'elles sont occupées par une clientèle de choix, c'est-à-dire aisée.

Il serait donc très facile de condenser dans un tableau très clair les principes les plus élémentaires d'hygiène et d'assainissement des habitations. On pourrait mettre en regard les prescriptions à suivre et les errements à éviter, avec l'explication des avantages des premières et des inconvénients des seconds.

Ce tableau, affiché dans toutes les communes, renseignerait la population adulte, après avoir servi de texte aux leçons d'hygiène dans les écoles. On pourrait aussi organiser des conférences populaires avec projections, tendant à vulgariser les principes d'hygiène, et à les faire pénétrer plus rapidement dans l'esprit des populations rurales.

Voici le moyen qu'emploie, depuis 1906, l'Institut central de Lisbonne, où est organisée la lutte

contre la tuberculose. Une fenêtre de l'hôtel, donnant sur une grande place, est réservée à des projections sur cet horrible fléau. « C'est l'éducation par les yeux, par l'image muette et suggestive, la plus accessible à une foule distraite ou ignorante ». C'est une application de l'enseignement pittoresque à l'hygiène qui mériterait d'être généralisée pour d'autres maladies antisociales sous une autre forme et au même degré.

En raison du moyen particulièrement efficace dont elle dispose pour l'éducation du peuple, et du succès considérable dont elle jouit, la presse, en général, et plus spécialement la presse agricole ou scientifique, devrait prêter son puissant concours pour faire pénétrer les principes fondamentaux d'hygiène dans les populations rurales.

A une époque où tant de subventions sont accordées à l'amélioration du bétail ou de la race chevaline, ne serait-il pas plus urgent de les destiner tout d'abord à encourager les ménages ouvriers à la bonne tenue de leurs logements. Des commissions mixtes visiteraient périodiquement les logements et gratifieraient leurs habitants, soit de livrets de la Caisse d'Epargne, soit d'une remise partielle des loyers, ou bien encore d'objets mobiliers, diplômes, médailles.

Un autre mode de publicité de l'hygiène pratiqué à Bucarest, et qui devrait être employé chez nous, consiste à répandre, à des millions d'exemplaires, les préceptes de l'hygiène, écrits sur les paquets de tabac, de cigarettes, ou sur les boîtes

d'allumettes. Ceux-ci, une fois connus, seraient pratiqués tout naturellement et sans contrainte, de l'Etat.

L'Ecole

C'est dans les écoles primaires qu'il serait tout d'abord très facile d'enseigner l'hygiène, et surtout de la mettre en pratique.

Chaque enfant devrait être inspecté, non seulement à son entrée à l'école, mais au moins une fois par trimestre. Dès les premières semaines, on devrait le munir d'une souche mobile, analogue à celle des classes de Dumferline (Ecosse), et contenant les renseignements suivants :

I. Détails sur les conditions hygiéniques de vie dans la famille.

II. Capacités scolaires.

III. Régularités dans les fréquentations scolaires ; raisons des absences.

IV. Exercices physiques. Nature des exercices respiratoires.

V. Apparence personnelle. Pigmentation. Teint. Vivacité. Grosseur.

IV. Propreté du corps, des habits.

VII. Dents : propreté. Sont-elles brossées chaque jour ? Coupe des dents. Nombre de dents manquantes.

VIII. Yeux. Perception des couleurs. Vision à 6 mètres, avec ou sans lorgnon. Avec le rétinoscope, etc.

IX. Oreilles, nez et gorge. Intensité de l'odorat

L'élève respire-t-il par la bouche ? Pathologie. Végétation adénoïde. Glandes, etc.

X. Difformités.

XI. Affections diverses de la peau, du poumon, du cœur.

XII. Maladies antérieures.

Bien entendu, pour que le secret absolu soit gardé sur l'état pathologique des enfants, les médecins seraient seuls chargés de ce service.

En comparant les fiches réservées à chaque enfant, les médecins inspecteurs pourraient, à la fin de l'année, dresser des graphiques correspondant à chaque renseignement, et donnant, pour une ville, l'état moyen de sa population enfantine.

Cette inspection médicale permettrait d'enrayer, dès le début, des affections qui, à la longue, eussent pu devenir graves et inguérissables.

Chez nous, le service d'inspection des écoles se borne, le plus souvent, à des visites, pour constater s'il n'y a pas de maladies contagieuses.

Il faudrait, de plus, développer dans les écoles les exercices physiques, et surtout la gymnastique respiratoire et la gymnastique médicale.

Le docteur Philippe Tissié a dit excellemment : « Toute gymnastique, quelle qu'elle soit, doit être respiratoire et ne doit jamais violenter le libre jeu des poumons. Tous les mouvements doivent avoir pour effet le développement de la cage thoracique pour mieux faciliter le jeu pulmonaire et élargir le champ d'épandage, en vue des échanges gazeux. C'est une erreur de croire que le muscle est le

premier facteur du mouvement. Par ordre de valeur fonctionnelle intrinsèque vient, en première ligne : 1° le système nerveux ; puis viennent : 2° le système respiratoire ; 3° le système circulatoire ; 4° le système digestif ; 5° le système articulaire et osseux, et 6°, en dernière ligne seulement, le système musculaire. Le dynamisme du muscle, secondé par son élasticité, sa tonicité et sa contractilité, ne provient pas tant du muscle lui-même que : 1° du système nerveux, par l'influx neurique ; 2° de la respiration par l'oxygénation du sang ; 3° de la circulation, par l'apport du plasma sanguin ; 4° de la digestion, par l'apport des matériaux nutritifs ou combustifs azotés et hydrocarbonés ; 5° du système articulaire et osseux par les points d'appui des leviers aux articulations et par la rigidité osseuse des bras de leviers eux-mêmes. Le muscle est un agent de force ; il n'est pas la seule force. En éducation physique, c'est encore ce qu'on ne voit pas qui est la vérité, et ce qu'on voit qui est l'erreur. C'est donc commettre une faute de ne voir en gymnastique que du muscle en fonctions, et se condamner ainsi à errer perpétuellement. Il faut surtout voir le système nerveux et les poumons. »

En somme, le grand principe de cette nouvelle gymnastique, c'est d'apprendre à respirer et à augmenter la capacité respiratoire : c'est là tout le secret de l'éducation physique, dont l'application produit déjà de très bons effets dans l'armée française. Car ce n'est pas seulement par des ré-

gimes, par une suralimentation carnée, par des logements sains et bien aérés, ou par des séjours plus ou moins prolongés dans des sanatoriums, que l'on arrêtera cette terrible faucheuse d'hommes qu'est la tuberculose ; c'est aussi et surtout en faisant que nos poumons, ce champ d'épandage, comme l'appelle si heureusement le docteur Tissié, où viennent se tamiser toutes les impuretés de l'air, prenne une extension assez considérable pour que les tubercules n'y puissent pas naître.

C'est en somme la gymnastique sans agrès, avec des mouvements appropriés des bras, des jambes, du torse, telle qu'on la pratique à la caserne, que nous demandons à l'école. Pour ces exercices, les enfants seraient divisés en groupes que le médecin établirait d'après les renseignements fournis par les fiches individuelles, de façon à ce que les mouvements à faire soient adaptés le plus possible à la complexion et au tempérament des élèves.

L'école devrait donner aux enfants de grandes habitudes d'ordre et de propreté, qu'un stimulant quelconque développerait vite.

Pour que les instituteurs soient à la hauteur de cette tâche, il suffirait de développer l'enseignement de l'hygiène dans les écoles normales. L'enseignement secondaire et supérieur devraient servir aussi à vulgariser ces notions, à former une véritable armée d'hygiénistes, qui, au lieu d'en appeler perpétuellement à la force coercitive, répandraient autour d'eux les principes essentiels de l'hygiène, quelque élémentaires qu'ils fussent.

L'enseignement ménager

C'est surtout chez la femme qu'il faudrait développer les notions d'hygiène. Car le logement est surtout ce que le fait la femme ; aussi importe-t-il d'organiser, dès l'école primaire, un enseignement ménager qui comprendrait la cuisine, le blanchissage, l'entretien du linge, des vêtements, des appartements, des meubles, et enfin la comptabilité domestique.

L'alimentation étant le point essentiel dans l'hygiène, on devrait, dans les écoles françaises comme dans les écoles scandinaves, organiser des cours de cuisine, à la fois théoriques et pratiques. En Suède, les fillettes sont divisées par groupes de 6 ou 9, chacune étant, à tour de rôle, la mère de famille qui va en ville acheter les provisions. Les cuisines-écoles sont spacieuses et comprennent, réduits à la taille des enfants, tous les fourneaux dont elles peuvent avoir à se servir, au bois, au gaz, au charbon. Le cours est théorique, en ce sens qu'on enseigne, non seulement la manière de cuire bien et économiquement, mais aussi la valeur chimique des aliments. Il est encore pratique, et la nourriture ainsi préparée est, chaque jour, distribuée aux enfants les plus pauvres de l'école.

C'est ainsi que la femme pauvre tirera le meilleur parti de son maigre budget, en sachant quels sont les aliments les plus nourrissants, les plus sains et les plus économiques.

Voilà un enseignement qu'il est fâcheux de classer comme accessoire, à cause de l'immense portée sociale qu'il entraîne. Ne pas savoir que Cettigne est la capitale du Monténégro, la petite fille peut l'ignorer, sans grande répercussion pour la société, mais donner, un jour, une nourriture ruineuse et malsaine à son ménage, ce qui est le fait de la plupart des femmes pauvres ; de cela, la société ne peut pas s'en désintéresser.

De même tout le monde sait que la mortalité en France des enfants de 0 à 1 an est colossale (il en meurt, en effet, autant que de vieillards au-dessus de 70 ans). Or, les médecins nous apprennent que les trois quarts meurent de gastro-entérite, c'est-à-dire de maladies évitables (car il est encore prouvé que quelles que soient les tares physiques et la misère des parents, 80 p. 100 des enfants pauvres naissent absolument sains). La mortalité infantile est donc due à l'ignorance presque complète des femmes du peuple, en ce qui concerne les soins à donner aux nouveau-nés. Quand il s'agit d'une chose grave comme la vie d'un enfant, l'hygiène ne doit pas être supplantée par les racontars du quartier, comme cela se produit malheureusement dans la majorité des cas.

Une expérience curieuse vient d'être tentée dans une école communale de Stockholm, et qui pourrait être généralisée chez nous : les mères pauvres ont été invitées à apporter leurs enfants à l'école, et les bébés sont confiés aux plus grandes fillettes qui viennent, à tour de rôle, pendant quelques semaines, apprendre le métier de mère de famille.

Cet enseignement pourrait se continuer dans les « Gouttes de lait » et les consultations de nourrissons, où les jeunes filles et jeunes femmes devraient venir s'occuper des enfants, les peser, et recevoir les enseignements pratiques des médecins.

Telle est la direction que l'on devrait donner à l'enseignement primaire, qui, seule, suppléerait aux restrictions par trop vexatoires de l'hygiène publique.

Une objection se présente à l'esprit : pour donner l'éducation physique aux enfants, ainsi que les notions d'hygiène, il faudrait des personnes instruites des lois du développement du corps et de son fonctionnement physiologique, tâche immense à laquelle les médecins ne sauraient suffire.

En Ecosse, à Dumferline, grâce à la fondation Carnegie, il a été fondé un collège d'hygiène qui a précisément pour but de former une élite de professeurs, qui ne seraient pas seulement des gymnastes comme nos élèves de Joinville, mais aussi des médecins qui seraient aptes, en un mot, à enseigner cette gymnastique médicale qu'est la gymnastique suédoise. A Dumferline, seul le collège d'hygiène pour jeunes filles fonctionne. Là, on exige des élèves une certaine instruction en sciences physiques et physiologiques. Les cours théoriques portent sur l'anatomie, la physiologie, l'hygiène individuelle et l'hygiène scolaire, la gymnastique médicale, le chant et la culture de la voix. Ces cours pratiques comprennent : la gymnastique

rationnelle et médicale, le système suédois, le massage avec le traitement par les élèves de certains cas de difformité, les méthodes d'enseignement avec exercices exécutés dans les écoles publiques, les jeux, la danse et la natation. Les élèves savent profiter de leurs leçons et ont des notions suffisantes sur l'anatomie, sur la valeur nutritive des aliments, les calculs d'énergie musculaire, dont bénéficieront les écoles anglaises, où elles auront pour mission de travailler à la régénération et à la réformation de la race britannique.

Il serait cependant inexact de dire que rien n'a été fait chez nous, dans cette voie ; l'enseignement ménager et celui de l'hygiène prennent de plus en plus une place prépondérante dans les écoles et dans les programmes, et c'est ici seulement que l'intervention de l'Etat peut jouer un grand rôle. Car son action ne risque pas alors d'être entravée par les protestations des individus qu'elle ne lèse en aucune façon. Elle laisse libre cours à leur activité, sauvegarde leurs intérêts respectables, et réalise l'idéal que l'hygiène ne devrait jamais perdre de vue : le maximum d'assainissement avec le minimum de restrictions.

II. — Synthèse

Nous avons essayé d'établir une limite aux pouvoirs aujourd'hui trop considérables de l'hygiéniste, en montrant que les pouvoirs municipaux ne doivent pas aller jusqu'au point où l'individu ne

pourrait disposer de sa chose, de son travail ou de sa personne, dans les sages limites où son activité ne violerait pas celle de ses voisins.

En matière d'hygiène, avons-nous dit, une sage persuasion est bien préférable à des règlements draconiens. Grâce à la diffusion des notions de l'hygiène, le logement le plus insalubre sera rendu sain par la propreté de ses habitants, au lieu que le logement imposé par les règlements sanitaires et construit selon leurs données, aura tôt fait de devenir un cloaque infect, un nid à tuberculose, par suite des habitudes invétérées de négligence et de malpropreté de ses occupants.

Cette étude, tout en reconnaissant le bien fondé de l'hygiène publique, lui dénie le droit de violer des sciences tout au moins aussi respectables qu'elle, et qui s'occupent, au même titre, de remédier aux maux de l'humanité.

« L'hygiène, dit M. Proust, n'est pas la prophylaxie pure et simple, mais c'est tout ce qui peut conduire à l'amélioration de l'homme, à l'accroissement de son bien-être physique et moral. »

Mais les sciences économiques, le droit et les sciences sociales visent aussi ce but, et l'une n'a pas le droit de proposer un remède exclusif et d'ignorer les autres ; il est impossible qu'elles ne marchent pas de pair. L'hygiéniste n'a pas à revendiquer la première place dans la société, n'en déplaise à M. Proust, il doit se borner à formuler des vœux, à vulgariser la science médicale dans les masses, mais il ne peut pas dicter des lois.

L'hygiène publique, affirmant le droit à l'existence, c'est-à-dire le droit qu'ont nos voisins comme nos descendants à ne pas être atteints dans leur santé ou dans leur vie par nos faits et gestes, par notre négligence, il en résulte que les hygiénistes se contenteront difficilement dans la voie réglementaire et restrictive des demi-mesures, ils ne se laisseront pas arrêter par les obstacles que leur opposeront nos droits et nos libertés ; pour aboutir à une législation ou une réglementation qui ne réussira jamais à remédier seule à un problème aussi complexe que celui de la vie humaine, puisqu'il touche à la fois la sociologie, l'économie politique, la démographie et le droit.

Plutôt question d'éducation que de réglementation, avons-nous dit, l'hygiène publique ne doit pas négliger et à plus forte raison ignorer les grandes lois inéluctables qui déterminent l'émigration vers les villes, et, par suite, la cherté des terrains et des logements, l'entassement et la malpropreté de ces derniers, ou les lois de la mortalité d'un pays qui en montrent la concordance avec la quantité des subsistances et le taux des salaires.

L'hygiéniste doit respecter autant que possible la propriété privée, il ne doit pas la molester, quand l'intérêt général n'est pas immédiatement en jeu. Sinon, l'hygiéniste, bouleversant la situation économique d'un pays, et, par suite, sa richesse, irait à l'encontre même des droits de la santé publique qu'il se prétend seul qualifié à défendre.

L'hygiéniste ne doit pas être un spécialiste, il

doit être doublé d'un économiste et d'un juriste ; il ne doit pas abuser de son titre et de sa faveur auprès des masses, dans un intérêt fiscal, pour accroître, par exemple, les monopoles municipaux. Car, même les résultats sanitaires d'un tel régime bien établis, une telle situation ne serait pas à prôner, l'humanité a d'autres tâches à remplir qu'à se perpétuer ; sans doute, la vie et la santé sont la condition indispensable des autres buts qu'elle doit se proposer, mais ne doivent jamais être l'idéal exclusif. Peut-être arriverions-nous ainsi à réaliser la planète d'idiots digérant au soleil, entrevue par le philosophe, mais non une humanité qui progresse et qui se dévoue. L'humanité ne doit pas constituer uniquement des haras en vue de l'amélioration de la race, puisqu'il est à peu près prouvé de nos jours que l'accroissement de civilisation d'un pays coïncide le plus souvent avec la déchéance physique de ses habitants.

L'Etat et l'hygiéniste ont à leur portée une arme excellente ; maîtres de l'enseignement et des programmes, ils n'ont qu'à développer davantage l'enseignement de l'hygiène. Mais surtout, l'Etat ne doit pas oublier que son premier devoir est de se montrer un patron modèle dans ses usines, ses bâtiments et ses administrations. Or, les journaux sont unanimes à constater que l'Etat, si intransigeant quand il s'agit de la propriété d'autrui, ne fait certes pas beaucoup de progrès en matière d'hygiène.

En un mot, l'Etat assurant la propreté de la voi-

rie et des lieux publics, l'Etat, modèle d'hygiène dans ses industries et les locaux de ses administrations, l'Etat formant dans ses écoles une nation hygiéniste, à cela doit se borner son rôle. Les résultats seraient autrement brillants qu'avec une législation inappliquée et une réglementation qui, laissée aux contingences locales, amène fatalement des heurts et des récriminations qui font penser à la célèbre parole d'un auteur italien :

« En pensant aux Etats paternels, nous avons fortement l'envie de devenir orphelins. »

Montpellier, le 15 Mars 1909
Vu, le Doyen de la Faculté de Droit,
VIGIÉ.

Montpellier, le 15 Mars 1909
Vu, le président de la thèse
MOYE.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Montpellier, le 16 Mars 1909.
Le Recteur,
Ant. BENOIST.

BIBLIOGRAPHIE

Thèses

Chatard. — Des mesures sanitaires prescrites par la loi du 15 février 1902.

Fauran. — Réglementation de la durée du travail en France.

Gayot (P.). — Loi du 15 février 1902 et la question des logements insalubres.

Jourdan. — Législation sur les logements insalubres.

Jouarre. — Des pouvoirs de l'autorité municipale en matière d'hygiène.

Legrip. — Réglementation administrative de la boulangerie.

Loufti. — La politique sanitaire internationale.

Peschaud. — De l'intervention de l'Etat en matière d'hygiène.

Sergent. — De l'étendue des pouvoirs des municipalités en matière de salubrité.

Toy. — La réglementation de la défense sanitaire contre fièvre jaune, peste, choléra.

Trehu. — Des pouvoirs de la municipalité parisienne en matière d'assainissement.

Ouvrages spéciaux

Beudant. — Le droit individuel et l'Etat.
Barthélemy. — Cours de droit administratif.
Berthélemy. — Droit administratif.
Bertillon. — Statistique humaine de la France.
Bureau. — La crise morale des temps nouveaux.
Cauwès. — Economie politique.
Colson. — Economie politique.
Duguit. — L'Etat, le droit objectif et la loi positive.
— L'Etat, les gouvernements et les agents.
Esmein. — Droit constitutionnel.
Fiessinger. — Erreurs sociales et maladies morales.
Gide (Charles). — Economie sociale.
— Economie politique.
Hauriou. — Droit public et droit administratif.
Leroy-Beaulieu. — Economie politique.
— L'Etat moderne et ses fonctions.
Lapie. — La justice par l'Etat.
Le Bon (G.). — Pyschologie du socialisme.
Michel-Henry. — L'idée de l'Etat.
Monod. — La santé publique.
Moye. — Cours de droit public.
Proust. — Traité d'hygiène.
Rochard. — Traité d'hygiène publique et privée.
Spencer. — L'individu contre l'Etat.
Trelat. — La salubrité.
Villey. — Economie politique.

Revues et périodiques

Revue de droit public, 1908, Barthélemy.
Revue critique de législation et de jurisprudence, 1906, Moye.
Revue critique de législation et de jurisprudence, 1907, Moye.
Recueil de jurisprudence générale, de Dalloz.
Recueil de jurisprudence générale, de Sirey.
Journal officiel.
Revue de Paris, 15 juillet 1903, docteur Albert Robin.
Compte-rendu des séances du Congrès d'hygiène et de démographie de Bruxelles, 1903.
Economiste français.
Musée social, *Annales.*
Documents. — Le logement populaire à Paris (Beaufreton).
Le collège d'hygiène de Dumferline (Benoit-Lévy).
Revue bleue (1908).

TABLE DES MATIÈRES

PAGES

INTRODUCTION. 5

PREMIÈRE PARTIE

CHAPITRE PREMIER. — L'HYGIÈNE ET LA DÉPOPULATION 9

Des droits que s'arrogent les hygiénistes au nom du prétendu fléau de la dépopulation. . 9

Les hygiénistes justifient leurs restrictions par le dépeuplement de la France. — Argument insuffisant : la supériorité d'un peuple est basée sur son industrie et son commerce et non pas sur le nombre de ses habitants. — D'ailleurs l'avance qu'ont sur nous les peuples voisins diminue de jour en jour. — Un accroissement de population nous serait nuisible puisque nous n'émigrons pas. — Rapport qui existe entre la population d'un pays et ses moyens de subsistance. — Trop grande importance accordée par les hygiénistes au logement. — Le logement pauvre à Paris d'après les dossiers du docteur Boureille. — L'insalubrité du logement tient en grande partie à la modicité des salaires. — Importance de l'alimentation au point de vue de l'hygiène et de la santé publique. — Le logement est déterminé par des lois économiques. — Loi de Malthus. — Exemple de la Finlande. — Comment le chiffre des naissances augmente avec celui de la mortalité et inversement. — Dès lors, les hygiénistes ne poursuivent-ils pas une chimère en essayant d'enrayer la dépo-

PAGES

pulation ? — Influence des institutions politiques sur le taux de la population. — Influence des lois fiscales. — Les familles pauvres ont-elles trop d'enfants ? — Le problème de la mort, c'est le problème de la misère, l'hygiéniste ne peut pas le résoudre tout seul.

CHAPITRE II. — Du droit d'intervention de l'Etat en matière d'hygiène publique. Du role et des attributions de l'Etat 32

Section Première. — L'Etat. 32

Conception étatiste de l'Etat. — Conception anarchiste. — Conception libérale ou individualiste mitigée.

Section II. — L'Individu. 46

Les droits individuels. — Libertés politiques (liberté d'enseignement). — Libertés civiles ou individuelles. — Leur restriction est souvent dictée au nom d'une science tout au moins incertaine. — Des abus qui peuvent résulter de la proclamation du droit à l'existence et du droit de l'enfant.

CHAPITRE III. — Comment distinguer l'hygiène publique de l'hygiène privée. 54

L'hygiène privée inobservée ne conduit-elle pas aussi à la décadence de l'espèce. — La solidarité sanitaire. — Les abus où elle conduit. — D'ailleurs ne démontre-t-elle pas l'impossibilité de dissocier l'hygiène publique de l'hygiène privée ? — Comment l'hygiène publique pourra-t-elle ne pas prescrire les leçons de l'hygiène privée pour la question de la lumière par exemple, ou celle de l'air ? — Comment l'hygiène publique pourra pénétrer dans nos demeures et régler chez nous jusqu'à la disposition de nos tentures et de nos rideaux ?

CHAPITRE IV. — Historique de l'hygiène publique. 64

Respect religieux des préceptes de l'hygiène dans les temps anciens.

Rome. — Aqueducs. — Bains. — Egouts.

Moyen Age et Temps modernes. — Erreur de ceux qui croient à une décadence de l'hygiène à cette époque. — La décadence date de la Renaissance et des siècles suivants.

PAGES

— Règlements sanitaires au Moyen Age. — Assistance publique et privée. — Léproseries. — Règlements sanitaires au XVI^e^ et XVII^e^ siècle. — Mesures prophylactiques contre la peste. — Comment on procédait à la désinfection des locaux.

L'Hygiène au XIX^e^ siècle.

DEUXIÈME PARTIE

CHAPITRE PREMIER. — L'hygiène publique et la liberté ou sureté individuelle. 79

Définitions.

Police des mœurs. — Règlement de la prostitution. — Théories abolitionnistes. — La réglementation aboutit au contrôle sexuel légal.

Secret professionnel des médecins. — Sa suspension au nom de l'hygiène publique. — Déclaration obligatoire des maladies. — La déclaration obligatoire de la tuberculose demandée par les hygiénistes amènerait des abus.

Quarantaines. — En quoi elles consistaient. — Leur inutilité. Le préjudice qu'elles portaient au commerce. — La Convention internationale de 1903 les a abolies.

CHAPITRE II. — L'hygiène publique et la législation ouvrière 98

Section Première. — L'hygiène publique et la liberté du travail 98

Réglementation du travail des *enfants*. — Des *femmes*. — Des *adultes*. — Critique de la Loi de 1900 (23 mars) sur la limitation de la journée de travail.

Section II. — L'hygiène publique et la liberté de l'industrie 110

Diverses mesures édictées au nom de l'hygiène publique pour la protection et la sécurité des ouvriers. Critique de ces mesures. — Gêne qu'elles entrainent pour les patrons et pour les ouvriers. — L'Etat, mauvais industriel, devrait tout d'abord servir de modèle. — Ce que l'on doit à l'initiative patronale.

PAGES

CHAPITRE III. — L'HYGIÈNE PUBLIQUE ET LES DROITS DE PROPRIÉTÉ. 122

Qu'est-ce que la propriété ? — Jusqu'où limiter les pouvoirs de police des maires en matière de salubrité publique.

Loi du 12-14 août 1790. — *Loi du 13 avril 1850.* — Jurisprudence. — *Décret du 26 mars 1852.* — *Loi du 5 avril 1884* (a. 97). — *Loi du 10 juillet 1884.* — *Décret du 8 août 1894.* — Principes et conséquences du tout-à-l'égout. — Lutte entre la Chambre des propriétaires et la Préfecture de la Seine. — Comment la jurisprudence a-t-elle tranché ce débat : résumé de ses décisions. — Inapplicabilité d'une loi sans sanction. — De divers arrêts, il résulte que l'ancienne règle établie par la jurisprudence comme sauvegarde des droits de propriété subsiste.

Loi du 21 juin 1898. — Loi sans sanction. — En une matière aussi grave que celle des restrictions apportées au droit de propriété, on ne peut agir qu'en vertu de textes législatifs formels.

Loi du 15 février 1902 sur la santé publique. — A-t-elle détruit la règle protectrice des droits de propriété? — Ce que prétend l'Administration. — Ce que dit la doctrine. — Innovations de la loi nouvelle. — Ce que demandent les hygiénistes. — Améliorations ou interprétations judicieuses à donner à cette loi. — Distinction entre les immeubles construits et ceux à construire. — Abus des règlements municipaux. — Améliorations à apporter. — Desiderata des Congrès de propriétaires. — Comment une procédure spéciale de l'expropriation remédierait à l'interdiction d'habiter pure et simple. — Projet Siegfried. — Jurisprudence de la Loi de 1902. — L'ancienne règle subsiste donc. — Le règlement ne peut aller contre la loi. — Il ne peut être porté atteinte à la propriété que par une loi.

CHAPITRE IV. — L'HYGIÈNE PUBLIQUE ET LA LIBERTÉ DU COMMERCE 168

Comment l'Etat se sert parfois de ses pouvoirs sanitaires dans un but économique. — Affaire des bières salicylées.

L'alcool. — Dissidences des médecins au sujet de la nocivité de l'alcool et des alcools. — Unanimité de vues chez les

PAGES

hygiénistes pour poursuivre comme nocifs les produits dits d'industrie contre des produits dits naturels.

Boucheries-Abattoirs. — La taxe. — Distinction illégale établie par les arrêtés entre les viandes des abattoirs et celles des tueries particulières. — L'inspection sanitaire des viandes est fondée sur le principe très contestable de la propagation de la tuberculose bovine à l'homme. — Docteurs Koch et Calmette. — Viandes chevalines et bovines. — Abattoirs publics et tueries particulières.

Boulangeries. — La taxe manque d'assiette économique. — Son inutilité. — Bons effets de la règlementation des farines et des fours.

Professions diverses. — Tentatives de monopole par l'administration de la profession d'entrepreneur et d'équarrisseur.

APPENDICE. — L'HYGIÈNE PUBLIQUE ET LE SOCIALISME MUNICIPAL 186

Causes qui poussent au socialisme municipal. — Le motif allégué est la plupart du temps : l'hygiène publique. — Ce motif serait-il valable, dangers du socialisme municipal.

Municipalisation du logement. — Comment pourrait-on l'établir. — Quels résultats amène-t-elle. — Essais de la municipalité de Londres. — Essais de Paris. — Déclaration de M. Dufourmantelle. — Résultats peu brillants du socialisme municipal anglais. — Excellent projet de M. Cheysson.

CONCLUSION. — 1. L'HYGIÈNE PAR L'ÉDUCATION. . 201

Déclarations au Congrès d'hygiène d'Aberdeen (Ecosse). — Curieux exemple de 1870-1871. — Il faut faire l'éducation du locataire. — L'affiche. — Conférences. — L'école. — Enseignement physique. — Enseignement de l'hygiène. — Enseignement ménager. — Collège d'hygiène de Dumferline (Ecosse).

2. SYNTHÈSE. 218

BIBLIOGRAPHIE. 223

Montpellier. — Impr. Firmin, Montane et Sicardi